

Titulos publicados
Colección FRONTERAS

Violencia y seguridad ciudadana:
alguna reflexiones
Andreina Torres, Geannine Alvarado
y Laura González

Violencia y seguridad ciudadana:
referencias bibliográficas
Fernando Carrión M. / Isabel Ron Bazurto

Relaciones fronterizas:
encuentros y conflictos
Fernando Carrión M. / Johanna Espín
Coordinadores



FRONTERAS

La presente publicación es una compilación de los boletines "Fronteras", correspondientes a los números del 1 al 8. Se incluye artículos, investigaciones, entrevistas, cifras y sugerencias de política pública sobre las principales problemáticas relacionadas con violencia y conflictos en la frontera norte; publicados por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-sede Ecuador, entre octubre de 2009 y mayo de 2011. Durante este período, el comité editorial modificó tanto la estructura del boletín, como los temas que están dentro del debate académico y político respecto de la seguridad ciudadana en relación a los territorios fronterizos.

Los artículos constituyen un interesante ejercicio que logra combinar el trabajo de campo, la utilización de varias técnicas de investigación y la reflexión académica. Cabe señalar que los textos responden al desarrollo de los principales hallazgos obtenidos en el transcurso de la ejecución del proyecto "Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador", que fue realizado por el equipo de investigación del Programa de Estudios de la Ciudad con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

IDRC CRDI



Canadá

FR

Fernando Carrión, Diana Mejía,
Johanna Espín, compiladores

Aproximaciones
a la frontera



FRONTERAS

Aproximaciones a la frontera

Fernando Carrión / Diana Mejía / Johanna Espín
Compiladores



FLACSO Ecuador • IDRC-CRDI

Fernando Carrión, Arquitecto de la Universidad Central del Ecuador y maestro en Desarrollo Urbano Regional por el Colegio de México. Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador, Presidente de la Organización Latinoamericana de Centros Históricos (OLACCHI), Editorialista Diario Hoy; se desempeñó como Concejal del Distrito Metropolitano de Quito. Áreas de especialización: centros históricos, seguridad ciudadana, fútbol, políticas urbanas, desarrollo local, vivienda, desarrollo urbano y planificación.

Diana Mejía, Comunicadora Social por la Universidad Salesiana del Ecuador; Maestra en Gobierno de la Ciudad con Mención en Desarrollo Urbano por FLACSO sede Ecuador. Se desempeñó como investigadora del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador, donde fue editora del boletín "Fronteras". Tiene varios artículos publicados sobre violencia y seguridad ciudadana.

Johanna Espín M., B.A. en Relaciones Internacionales y Administración de Empresas por la Universidad San Francisco de Quito; magíster en Desarrollo Local y Territorio por FLACSO sede Ecuador. Se desempeñó como investigadora del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador. Ha participado en investigaciones sobre violencia en la Frontera Norte del Ecuador; cuenta con varias publicaciones sobre Seguridad Ciudadana.

Fotografías: Víctor Llagsha

Aproximaciones a la frontera



Fernando Carrión
Diana Mejía
Johanna Espín
(Compiladores)

Aproximaciones a la frontera



FLACSO
ECUADOR

Aproximaciones a la frontera / coordinado por Fernando Carrión ; Diana Mejía y Johanna Espín. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2013

317 p. : gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-382-9

SEGURIDAD CIUDADANA ; ECUADOR ; FRONTERA NORTE ; VIOLENCIA ; DESPLAZAMIENTO FORZADO ; POLÍTICA PÚBLICA ; DERECHOS HUMANOS ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; BOLETÍN "FRONTERAS".

363.1 - CDD

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración.

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street
Telf: (+1-613) 236-6163
Fax: (+1-613) 238-7230
info@idrc.ca
www.idrc.ca
Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-382-9

Editora: Isabel Ron Bazurto
Cuidado de la edición: Angélica Peñafiel
Diseño de portada e interiores: FLACSO
Imprenta: Gráficas V&M
Quito, Ecuador, 2013
1ª. edición: enero de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación	11
---------------------------	----

Introducción:

Aportes para la discusión de un sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador	13
<i>Diana Giomara Mejía M.</i>	

Presentación	27
---------------------------	----

Aproximaciones a la frontera

1. Derecho a la vida

La alteridad transfronteriza: negación y afirmación	33
---	----

Fernando Carrión Mena

Lo internacional sobre lo local en el tratamiento de la frontera norte.	35
---	----

Johanna Espín M.

La problemática de la violencia y respeto a la vida en la frontera norte	37
---	----

Johanna Espín M.

Aproximación a las problemáticas y dinámicas de la seguridad en la frontera entre México y Estados Unidos	51
--	----

Tonatiuh Guillén

La política de seguridad en la frontera norte: Modificar las realidades para cambiar las percepciones Diálogo con Miguel Carvajal	53
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
Educación para la Paz: una experiencia en la frontera Ecuador-Colombia Diálogo con Honorio Jiménez	56
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
 2. Desplazamiento y refugio	
La violencia fronteriza requiere políticas específicas con acuerdos amplios.	61
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
Manejo mediático del tema frontera norte por parte de Rafael Correa	63
<i>Johanna Espín M.</i>	
Políticas públicas que mejoran la convivencia en la frontera, construyen Fronteras Solidarias	65
<i>Diana Mejía M.</i>	
Cooperación transfronteriza e integración: el caso de Europa	78
<i>Johanna Espín M.</i>	
La institucionalidad de la Fiscalía en la frontera norte: hacia la prevención y sanción del delito Diálogo con el Dr. Washington Pesántez	81
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
Radio Sucumbíos: La construcción de ciudadanía, una meta del trabajo pastoral Diálogo con Alcívar Bravo	85
<i>Entrevista realizada por Víctor Llugsha</i>	
 3. Políticas de cooperación multilaterales	
El refugio: una realidad del encuentro de dos países asimétricos	91
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
Hechos y expectativas del Registro Ampliado	93
<i>Johanna Espín M.</i>	

En el límite de la vida: la violencia fronteriza	95
<i>Fernando Carrión M.</i>	
La frontera Haití-República Dominicana: un antes y un después del terremoto.	106
<i>Diana Mejía M.</i>	
Estrategias en materia de refugio.	108
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Plan Ecuador, una respuesta de coordinación ante los efectos del Plan Colombia	
Diálogo con Martha Moneada	110
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
Pastoral de Movilidad Humana de Carchi: Una posición ante el Registro Ampliado	
Diálogo con el Padre José Lara Pantoja.	113
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
 4. Políticas binacionales	
La violencia fronteriza, una interrogante por descifrar	117
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
El Plan del Buen Vivir en la frontera sur.	119
<i>Johanna Espín M.</i>	
Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada.	121
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
La militarización en las fronteras de El Salvador: ¿Solución al problema de la violencia?	134
<i>Diana Mejía M.</i>	
Políticas públicas locales de seguridad en zonas de frontera.	136
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
La coordinación interinstitucional: Un aporte decisivo en la relación Estado y poblaciones fronterizas	
Diálogo con Javier Ponce	138
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	

Del interés hacia la necesidad de modificar las políticas públicas para la frontera norte de Ecuador Diálogo con Anaité Vargas	141
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	

5. Investigaciones y estudios sobre frontera

¿Conocemos las fronteras?	145
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
La importancia de producir investigaciones sobre la frontera norte ecuatoriana	147
<i>Johanna Espín M.</i>	
Balance de los estudios sobre violencia y seguridad ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana	149
<i>Laura González</i>	
El eslabón más débil de la industria de la comunicación en la frontera norte de México	164
<i>Diana Mejía M.</i>	
Invertir en educación, una acción estratégica para la convivencia en la frontera	167
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Nuevas propuestas comunicacionales desde la televisión pública: un acercamiento a lo regional Diálogo con Raquel Escobar.	169
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
Unidades Comunitarias de Comunicación: una alternativa que integra a las poblaciones de la frontera norte Diálogo con la Asamblea Permanente de Derechos Humanos APDH- Ecuador	171
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	

6. Derechos humanos en zonas de frontera

Las fronteras, una cuestión de derechos humanos	175
<i>Fernando Carrión Mena</i>	

Breve mención sobre la violación de derechos humanos en medio de la confrontación armada en la frontera sur de Colombia	177
<i>Andrés Gómez López</i>	
Violación de derechos humanos en la frontera norte: un tema no tan nuevo	181
<i>Geannine Claudé Alvarado Romero</i>	
Frontera México-Centroamérica: nuevos desafíos para los derechos humanos	193
<i>Johanna Espín M.</i>	
El respeto a los derechos humanos en la frontera norte ecuatoriana . . .	195
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
La defensa de los derechos humanos frente al Estado, una labor permanente en la frontera norte de Ecuador Diálogo con el Dr. Fernando Gutiérrez.	197
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
Retos y dificultades de los derechos humanos en la frontera sur de Colombia Diálogo con Martha Melodelgado	200
<i>Entrevista realizada por Andrés Gómez y Víctor Llugsha</i>	
 7. Economía fronteriza	
Economía de frontera: una atracción fatal.	205
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
El delito aduanero en las fronteras de Ecuador	207
<i>Diego Velasco</i>	
La economía de la frontera norte del Ecuador.	209
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera	225
<i>Eric Gustavo Cardin</i>	
La economía fronteriza entre Ecuador y Colombia.	228
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Acciones del Municipio de Lago Agrio frente al desarrollo económico y la inseguridad Diálogo con Yofre Poma	231
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez</i>	

Ecuador Pacífico Binacional: Alternativas al desarrollo fronterizo	
Diálogo con Andrés Carvache	234
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez</i>	
8. Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana	
Gobierno de la seguridad ciudadana en zonas de frontera	239
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
Plan de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir	241
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana	244
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Nuevas iniciativas en gestión fronteriza en la Región Andina	257
<i>Organización Internacional para las Migraciones (OIM)</i>	
Políticas de seguridad ciudadana para la frontera norte de Ecuador	260
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Aportes de la cooperación canadiense en la frontera norte de Ecuador	
Diálogo con Andrew Shisko	262
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
La importancia de la coordinación interinstitucional en Sucumbíos	
Diálogo con Nancy Morocho	266
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez</i>	
Cifras	269
Perfiles	283

Presentación

La inseguridad se ha convertido en uno de los temas más relevantes en las ciudades latinoamericanas, en parte debido al incremento de su magnitud, a las nuevas formas que asume y a los impactos sociales, económicos y ambientales que produce. Sin embargo, en las zonas de frontera, las cuales generalmente se encuentran alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas. Ante esto, se hace necesario posicionar dicha problemática en el debate público, con la finalidad de conocer la realidad cotidiana de las poblaciones fronterizas, definir políticas públicas certeras y, además, reducir la distancia que existe entre los planes implementados desde la capital (centro) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

En la actualidad, la frontera no es sólo el punto de encuentro de dos o más estados, sino también una zona de flujos transfronterizos que opera como puerto o plataforma internacional de integración. Por esto, las políticas no pueden responder sólo a un manejo tradicional de una línea de frontera a través del control militar, diplomático, migratorio o aduanero, sino que deben ser pro activas para producir impactos positivos en regiones que se encuentren situadas más allá de la propia zona de frontera.

En este contexto, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador viene trabajando en un proyecto de investigación sobre el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en las poblaciones de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de conocer y entender con mayor

profundidad las características de la violencia fronteriza. Dicha investigación se origina en la comprensión de que las fronteras han sido tradicionalmente pensadas desde el ámbito nacional, por lo que las demandas locales y las dinámicas transfronterizas han sido sistemáticamente ignoradas.

En el marco de este proyecto, presentamos la Colección Frontera, cuyo objetivo es contribuir a la producción de conocimiento sobre el fenómeno de la violencia fronteriza. De igual manera, se espera que la publicación de esta colección permita posicionar esta temática tanto en el debate académico como en la formulación de políticas públicas.

Las fronteras –por tratarse de espacios en los cuales confluyen una o más naciones– constituyen zonas cuya dinámica está marcada por las relaciones (conflictivas o de cooperación) que se producen entre las poblaciones de cada lado.

La publicación de esta Colección surge del trabajo conjunto realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO sede Ecuador– y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo –IDRC–. La realización de la misma fue posible dado el interés que comparten estas instituciones por promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, que contribuyan no sólo al intercambio de experiencias, sino a la producción de conocimiento sobre la materia.

Juan Ponce
Director FLACSO-Ecuador

Introducción:

Aportes para la discusión de un sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador

Diana Giomara Mejía M.*

La presente publicación, *Aproximaciones a la frontera*, es una compilación de los boletines “Fronteras”, correspondientes a los números del 1 al 8, que incluye artículos, investigaciones, entrevistas, cifras y sugerencias de política pública sobre las principales problemáticas relacionadas con violencia y conflictos en la frontera norte; publicados por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-sede Ecuador, entre octubre de 2009 y mayo de 2011. Durante este período, el comité editorial fue modificando tanto la estructura del boletín como los temas que están dentro del debate académico y político respecto de la seguridad ciudadana con relación a los territorios fronterizos, de acuerdo a los avances que se evidenciaron durante la investigación.

Es por ello que, el boletín “Fronteras” se constituye en un interesante ejercicio que logra combinar el trabajo de campo, la utilización de varias técnicas de investigación y la reflexión académica. Cabe señalar que este boletín responde al desarrollo de los principales hallazgos obtenidos en el transcurso de la ejecución del proyecto “Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador”, realizado por el equipo de investigación del Programa de Estudios de la Ciudad con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

Además, se ha constituido en una herramienta de sistematización periódica de las inquietudes investigativas que durante el proceso de trabajo,

* Editora del Boletín “Fronteras”. Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO - sede Ecuador.

el equipo de investigación ha buscado analizar. Durante este proceso, se ha considerado a la Gobernanza de la Seguridad como referencia conceptual, en tanto conjunto de actores sociales o políticos, instituciones, valores y políticas vinculadas a la toma de decisiones en materia de seguridad.

En este sentido, es necesario mencionar los cuestionamientos sobre los cuales se han desarrollado las reflexiones respecto de las causas y manifestaciones de los diversos tipos de violencias y conflictos en las provincias de la frontera norte de Ecuador y su incidencia en el actual sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera: en las condiciones actuales, ¿es posible hablar de un sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera? ¿De qué manera incide el incremento de la violencia generada por un sinnúmero de conflictos en el establecimiento de un sistema de gobierno de la seguridad? ¿y qué condiciones serían necesarias para que se pueda establecer un sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera norte?

Es importante explicitar que la intencionalidad con la cual se ha elaborado el boletín “Fronteras” ha pretendido distanciarse de la idea de militarización de la seguridad, con la que tradicionalmente se ha tratado la problemática de la frontera. Esta consideración ha permitido construir reflexiones que permiten pensar a los ciudadanos que comparten la frontera como la finalidad primordial de la implementación de políticas públicas a nivel local y nacional.

Indudablemente, esta publicación busca cuestionar y problematizar desde el análisis de distintas problemáticas que se evidencian en la frontera que compartimos con Colombia, al rol de los Estados ecuatoriano y colombiano, en el tratamiento de la seguridad en el que la soberanía territorial ha sido el elemento central de las políticas públicas, sin tomar en cuenta la complejidad que configura a esta zona fronteriza.

A continuación, se presentará de manera descriptiva los temas desarrollados alrededor de las problemáticas más importantes que se evidencian en la frontera norte de Ecuador, tales como el derecho a la vida, desplazamiento y refugio, políticas de cooperación multilaterales, políticas binacionales, investigaciones y estudios sobre frontera, derechos humanos, economía fronteriza y gobernanza de la seguridad en la frontera norte.

Derecho a la vida

El primer número del boletín “Fronteras”, desarrollado alrededor del derecho a la vida, propone iniciar un proceso de aprendizaje y difusión sobre la construcción de un debate necesario alrededor de la seguridad en la frontera norte de Ecuador. Con relación a ello, se concibe a la frontera como un espacio continuo que necesita ser estudiado desde diferentes ámbitos para pensar en la integración de este territorio.

“La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte”, investigación realizada por Johanna Espín M., se enfoca en el análisis de los homicidios ocurridos en las tres provincias de la frontera norte de Ecuador; para ello, aclara que aunque no se puede comprender un fenómeno como la violencia desde una única variable como las tasas de homicidio, pues invisibiliza otras manifestaciones de violencia, es necesario utilizarlas para este análisis porque el derecho a la vida es reconocido a nivel mundial y porque el homicidio es considerado como delito, mientras que otras conductas delictivas dependen de la legislación de cada Estado.

Durante el desarrollo de esta investigación, se señalan tres observaciones importantes: primero, la constante tendencia de la tasa de homicidios de Sucumbíos como la más alta del país, superada por Esmeraldas en el 2009. Además, se evidencia el incremento de las tasas de homicidios de Orellana y Sucumbíos. El caso de la tasa de homicidios de Carchi muestra que no supera la media nacional. Segundo, existe una relación entre la concentración espacial de las tasas de homicidios con conflictos como la tenencia de tierras, contrabando, drogas, entre otros. La tercera observación menciona una concentración geográfica de las tasas de homicidios en las provincias con alta población rural como en los casos de Esmeraldas y Sucumbíos.

Sobre las respuestas gubernamentales, la autora hace alusión a la ejecución de tres políticas públicas enfocadas en atender a la frontera norte de Ecuador, estas son: Plan Ecuador, el Registro Ampliado y un incremento militar y policial. Esta investigación concluye precisando que el respeto a la vida en la frontera norte debe lograrse con políticas de seguridad vinculadas con políticas sociales que mejoren las condiciones de vida de la población.

Desplazamiento y refugio

El boletín N.º 2 busca reflexionar sobre el desplazamiento y refugio en la frontera norte de Ecuador. En este sentido, Fernando Carrión Mena considera que hay que tomar en cuenta que existen diferencias en cada ámbito de la frontera; y que el enfoque de la política pública que se implementa para este territorio no debe ser asumido exclusivamente desde la perspectiva de la seguridad nacional, sino también desde la seguridad ciudadana.

La investigación elaborada por Diana Mejía M., titulada “Políticas públicas que mejoran la convivencia en la frontera, construyen Fronteras Solidarias”, parte de la premisa de que los conflictos que generalmente se inscriben en territorios fronterizos los convierte en puntos neurálgicos de exclusión socioeconómica e inseguridad. En torno a ello, el conflicto interno que vive Colombia ha provocado graves consecuencias como la crisis humanitaria, la misma que se ha desplazado hacia territorio ecuatoriano, y se ha concentrado en las provincias fronterizas, principalmente.

Este trabajo tiene por objetivo problematizar la construcción de Fronteras Solidarias, tomando en cuenta el escenario en el que se inscribe la frontera norte de Ecuador y las acciones que sostienen a las políticas públicas que se han asignado para este territorio. En un primer momento, se describe desde qué ámbitos se establece la construcción de las Fronteras Solidarias, como una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional ante la situación de las personas que son víctimas de conflictos armados y que buscan refugio en otros países, considerando que los territorios de frontera son los primeros receptores de estas personas. En este apartado, se menciona la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, entre otras.

Luego de ello, se realiza una reflexión sobre la construcción de Fronteras Solidarias en Ecuador con relación a la política pública implementada en Ecuador; sobre ello, se menciona que Ecuador ha firmado varios convenios internacionales sobre la protección a personas en situación de refugio y que se ha incrementado paulatinamente las solicitudes de refugiados.

Con relación a las políticas públicas, se menciona que una de las metas del Estado ecuatoriano es la Política Nacional en materia de refugio abordada desde la defensa y respeto de los derechos humanos que contempla el Registro Ampliado, la campaña de sensibilización sobre la problemática del refugio y el plan estratégico regional de construcción de una zona de paz y desarrollo, a cargo de Plan Ecuador.

Por otra parte, se muestra cómo las tensiones sociales que ha provocado el desplazamiento y refugio de población colombiana se agrava con la percepción de inseguridad en territorio ecuatoriano atribuido, principalmente, al conflicto interno colombiano, lo cual profundiza la xenofobia hacia población colombiana. Finalmente, se menciona que la construcción de Fronteras Solidarias depende tanto de la decisión política de los gobiernos de turno, la cooperación internacional y de diferentes maneras de abordar la violencia en la frontera.

Políticas de Cooperación Multilaterales

En el tercer número del boletín “Fronteras”, se presenta un tema de interés para la comprensión de la violencia en la frontera norte: las Políticas de Cooperación Multilaterales. Con relación a ello, la idea central que guía este tema evidencia que las políticas que se diseñen para el territorio fronterizo deben seguir una lógica plural, diferenciando a los territorios fronterizos.

Fernando Carrión Mena desarrolla la investigación “En el límite de la vida: la violencia fronteriza”, que en el texto introductorio puntualiza la necesidad de posicionar la problemática de la violencia fronteriza en las agendas públicas y políticas con la finalidad de conocer las dinámicas de la población para definir políticas públicas de acuerdo a la realidad de este territorio. El escenario de la violencia es analizado con relación a los cambios en cuanto al tiempo y espacio; pues en la frontera norte de Ecuador, en las últimas dos décadas, se evidencia un incremento de la violencia.

Se realiza un análisis sobre las tasas de homicidios en las provincias de frontera desde 1990 hasta el 2008, que demuestra un incremento impor-

tante en las mismas con relación a la tasa de homicidios a nivel nacional. De ello, el autor extrae algunos elementos interesantes como el reafirmar el principio de la heterogeneidad de la violencia en la frontera norte, un tránsito y movilidad espacial de la violencia, el apareamiento de nuevos delitos y nuevas formas de violencia, así como nuevos actores.

El autor concluye que para comprender las características de la violencia fronteriza se debe considerar: tener conciencia de que la frontera no siempre fue violenta, reconocer a la violencia fronteriza en sus verdaderas manifestaciones y magnitudes que ayuden a desechar concepciones tradicionales sobre la violencia; además, propone la concepción de seguridad ciudadana para reducir los niveles de violencia en la frontera norte de Ecuador.

Políticas binacionales

El tema desarrollado en el boletín N.º 4 es el de políticas binacionales en la frontera que Ecuador comparte con Colombia; la reflexión introductoria de este boletín invita a pensar en políticas distintas a las que tradicionalmente se han realizado, pues la frontera históricamente ha sido pensada desde la separación para implementar políticas que van desde el cierre de fronteras, la diferenciación de la política económica, entre otras medidas que contribuyen a elevar las cifras de la violencia.

Andrés Gómez López, en su investigación “Políticas públicas de seguridad de Colombia y Ecuador: Una visión comparada”, analiza las políticas públicas de seguridad adoptadas por los gobiernos de Ecuador y Colombia desde el año 2000.

El autor inicia su análisis a partir del Plan Colombia, como una propuesta para obtener la paz mediante la negociación entre el gobierno y las guerrillas durante el gobierno de Pastrana, debido al incremento de la violencia en este país. Además, menciona que la lucha antidrogas de este plan tiene una compensación directa con la ley de preferencias arancelarias andinas.

Con respecto a la política de seguridad democrática, Gómez hace un recorrido histórico mencionando que ésta surge a raíz del fracaso de las

conversaciones de paz en Colombia, donde problemas como el secuestro y la extorsión fueron posicionados en la opinión pública. Esta política se centró en la recuperación y control estatal de las diferentes regiones de Colombia. Además, se enfatiza en la preocupante situación de violación a los derechos humanos de la población colombiana que vive cerca de la frontera con Ecuador.

Sobre las políticas de seguridad para la frontera norte de Ecuador, el autor de esta investigación menciona que, a partir del año 2000, las políticas de seguridad se dirigen hacia la frontera que Ecuador comparte con Colombia pues se vincula el incremento de la violencia con el conflicto interno colombiano, economías ilegales y crimen organizado. Es decir, las políticas públicas consideraron como *problemáticos* a los efectos del Plan Colombia, la presencia de refugiados colombianos, entre otras. Se hace alusión al rol que cumplió la Unidad de desarrollo del norte (UDENOR) en la frontera norte de Ecuador como antecedente de la política de Plan Ecuador.

En este sentido, se menciona a Plan Ecuador como la política pública para la frontera norte como respuesta al Plan Colombia, que surge a partir del gobierno del presidente Correa. En cuanto a la Política del Ecuador en materia de refugio, el Registro Ampliado, se describe como una política del gobierno actual que contó con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para conocer cuántas personas con necesidad de protección internacional viven en Ecuador. Se concluye encontrando un denominador común entre las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia que es el desplazamiento forzado de las personas.

Investigaciones y estudios sobre frontera

El quinto número del boletín “Fronteras” tiene por objetivo reflexionar sobre el desconocimiento de la frontera norte y su región en términos de información e investigaciones. A partir de ello, se propone conocer la realidad de la frontera mediante investigaciones que puedan ser legitimadas desde el ámbito local y nacional. Además, la interrogante formulada por Fernando Carrión Mena: ¿no será hora de pensar en un proceso de des-

centralización para la universidad ecuatoriana con el desarrollo de un sistema universitario para la región fronteriza?, nos sugiere la importancia de promover la producción de conocimiento sobre la frontera desde el sector académico y, de forma primordial, desde las instituciones universitarias que se encuentran en la frontera norte del país.

La investigación realizada por Laura González, titulada “Balance de los estudios sobre violencia y seguridad ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana”, se constituye en un valioso aporte porque analiza la tendencia que tiene la investigación relacionada con dichos temas. La autora menciona que la violencia en la frontera norte es el eje central de las diferentes investigaciones realizadas sobre este tema, que se ve complejizado tanto por cómo se concibe a la frontera como por las perspectivas de seguridad con las que se mira a este territorio.

Con respecto a las investigaciones sobre refugio y desplazamiento, González establece que este tema es uno de los más difundidos desde el enfoque de derechos humanos, pues actualmente tiene tanto la atención del Estado como de la cooperación internacional. Otro de los enfoques más utilizados en cuanto a refugio y desplazamiento es el de género. Además, sobresale el hecho de que este tipo de investigaciones se trasladan a otros ámbitos geográficos —además del fronterizo— a otras ciudades del país como Quito, Santo Domingo o Ibarra.

Sobre las fumigaciones con glifosato, los informes realizados por varias organizaciones de derechos humanos que conformaron el Observatorio Internacional por la Paz (OIPAZ) recogieron las experiencias de la población que fue violentada en su territorio. Estos informes tienen un objetivo de denuncia social. En cuanto al tema de guerrillas y paramilitares, se destaca la implementación del Plan Colombia, donde a partir de este suceso surge un primer informe de OIPAZ que menciona el inicio de una guerra transfronteriza con graves daños para la población. Sobre el tema de guerrillas y paramilitares, el denominador común es la situación de secuestro, extorsión y amenazas a las que la población está sometida; sin embargo, la presencia de estos actores es un objeto en debate.

El tema del narcotráfico se evidencia como eje central de diferentes investigaciones realizadas sobre la violencia fronteriza; el enfoque utilizado

es el de las relaciones internacionales que vincula al narcotráfico con la guerrilla colombiana y con las condiciones socioeconómicas de la población.

Con relación a las investigaciones sobre las Fuerzas Armadas ecuatorianas, los informes de varias organizaciones de derechos humanos cuestionan el rol de esta institución por las afecciones a la población civil. La institución policial también ha sido cuestionada por sus acciones violentas, sobre todo en el informe que presentara la Comisión de la Verdad que denuncia ejecuciones extrajudiciales que promueven una limpieza social ante la delincuencia en la zona de frontera.

En un apartado sobre otro tipo de violencias, la autora resalta los estudios de violencia de género, las fuentes cuantitativas que generalmente provienen del censo del 2001 recogidas por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), así como de investigaciones relacionadas con fumigaciones.

Se destaca la implementación del Observatorio de Violencia y Seguridad Ciudadana realizado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-sede Ecuador, como un aporte en la construcción de información técnica que sirva para la toma de decisiones políticas en materia de seguridad en la provincia de Carchi. Dentro de la producción investigativa del Programa de Estudios de la Ciudad, también destaca que el objetivo de los boletines “Fronteras” es difundir los problemas de la frontera norte y las propuestas de seguridad diseñadas para esta zona.

Laura González concluye que la tendencia de las investigaciones sobre frontera es extensa y diversa tanto en los enfoques como en los métodos de estudio. Menciona además el origen institucional de éstas: la academia, Iglesia, ONG, entre otras. También, se destaca la concentración de investigaciones que provienen de los principales centros académicos de Quito. Por otra parte, se evidencia las dificultades que los investigadores tienen para realizar este tipo de investigaciones y el cansancio de la población de frontera para brindar información.

Derechos humanos en zonas de frontera

El boletín N.º 6 está dedicado a analizar los derechos humanos en la frontera norte de Ecuador. La idea central que guía este trabajo se basa en pensar la vulnerabilidad de las personas víctimas de la violencia interna que vive Colombia para reflexionar sobre el rol de los Estados involucrados, así como en el papel que cumple la cooperación internacional para definir políticas de seguridad ciudadana que mejoren la calidad de vida de la población.

Geannine Claudé Alvarado Romero analiza en su investigación “Violación de derechos humanos en la frontera norte: un tema no tan nuevo” la situación de alta vulnerabilidad a la que está expuesta la población en este territorio, especialmente, con la implementación del Plan Colombia, el cual provocó graves consecuencias que se extendieron hacia territorio ecuatoriano.

Los hechos violentos registrados principalmente por varias organizaciones de derechos humanos así como la impunidad que vincula al sistema de justicia son objeto de las políticas públicas que ha dispuesto Ecuador en materia de seguridad, principalmente del cordón fronterizo. La autora hace alusión a la visita del informe del relator especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Philip Alston a Ecuador, quien hace público el Informe Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, en el que se explicita el desborde del conflicto colombiano a Ecuador y las violaciones a los derechos humanos por parte de los grupos armados ilegales, y de miembros de las instituciones de seguridad tanto ecuatorianas como colombianas.

Luego, se menciona el trabajo de la Comisión de la Verdad como una iniciativa del actual gobierno para reducir la impunidad y realizar cambios en el sistema de justicia; que incluye las principales ciudades donde se registraron violaciones a los derechos humanos ocurridos en las provincias ubicadas en la frontera norte del país.

Sobre la militarización y derechos humanos, la autora enfatiza en la concepción autoritaria de la Policía Nacional que se refleja en las políticas de seguridad para este territorio que tienen un enfoque militarista. A ello se suma la percepción de temor a la que la población civil está expuesta

por la presencia militar, deteriorando las relaciones entre civiles, policías y militares.

La autora finaliza esta investigación demostrando que las violaciones a los derechos humanos en la frontera norte de Ecuador se potencian debido a la acción militarista promovida por políticas de seguridad que persiguen un enemigo externo (otros actores que generan violencia); y que, generalmente, estas políticas se desenvuelven con un excesivo abuso de poder, contaminando al sistema de justicia, lo cual profundiza la impunidad.

Economía fronteriza

La presentación del boletín N.º 7 sobre economía fronteriza hace énfasis en que la economía de la frontera norte integra economías asimétricas legales e ilegales, donde la respuesta del Estado ante estas asimetrías, históricamente ha sido errónea, pues ha intentado resolverla con represión.

La investigación realizada por Pablo Samaniego Ponce sobre “La economía de la frontera norte del Ecuador” tiene el propósito de conocer la generación de valor agregado de las distintas actividades, el mercado financiero con relación a la formación de ahorro y concesión de créditos, la estructura del mercado laboral y el comercio exterior entre Ecuador y Colombia en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

Respecto de la evolución y cambios en el valor agregado bruto entre 2003 y 2007, destaca que en Carchi la actividad económica se sustenta en el comercio al por mayor y menor; mientras que en Esmeraldas se ha incrementado el cultivo de palma africana desplazando a los bosques nativos. En el caso de Sucumbíos, está dentro de un proceso de enclave productivo pues la presencia de yacimientos de petróleo genera rentas al Estado, esto no excluye la generación de otras actividades.

Con relación a la evolución del sistema financiero entre 2005 y 2009, el autor señala que metodológicamente utiliza el análisis del número de depositantes de bancos y cooperativas en las zonas de frontera, lo cual demostró que no existe una correspondencia entre crecimiento económico en las provincias fronterizas e incremento de depositantes. Además, se

constata que actualmente se realizan un mayor número de transacciones en entidades financieras.

Sobre las colocaciones del sistema financiero, se evidencia que aparentemente la provincia de Carchi ha integrado en mayor medida su economía al sistema financiero; mientras que en Esmeraldas y Sucumbíos hay un comportamiento distinto pues las transacciones mayoritariamente se estarían realizando por canales informales.

En cuanto al mercado de trabajo y sus características principales, el objetivo es conocer las características ocupacionales de la población en edad de trabajar de la población económicamente activa. Sobre aquello señala que Carchi se relaciona con actividades ligadas al comercio fronterizo; en Sucumbíos la actividad petrolera promueve otras actividades económicas, y en Esmeraldas el puerto y la refinería tienen características de una economía de enclave.

En el apartado dedicado al comercio entre Ecuador y Colombia, se señala que la dolarización en el año 2000 debilitó la integración en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN); por otra parte, Samaniego muestra que la relación comercial exterior entre Ecuador y Colombia depende de los costos internos y la productividad laboral. Finalmente, el autor analiza las capturas de drogas en Carchi, puntualizando que las incautaciones de drogas tienen más del 70% del comercio total de Ecuador con Colombia. La ausencia de cifras en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas propone la importancia de la comprensión del comercio ilegal en la frontera norte del país.

Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana

La propuesta de construcción –en el proceso de conocimiento y políticas públicas– de un gobierno de la seguridad ciudadana como una necesidad impostergable para la frontera norte de Ecuador se torna vital para mejorar la calidad de vida de la población fronteriza ante la actual situación de violencia. En este sentido, la reflexión sobre la gobernanza de la seguridad señala algunos elementos importantes como el económico, la idea de de-

fensa y soberanía nacional, la seguridad pública y la política de cooperación internacional.

El boletín N.º 8 es el resultado de los principales hallazgos obtenidos a lo largo del proceso de investigación realizado en el proyecto “Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador”, para lo cual, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-sede Ecuador ha sistematizado brevemente los elementos más importantes que aportan para la comprensión de un sistema de gobernanza de la seguridad.

Como antecedente, cabe mencionar que en el año 2006 el Programa de Estudios de la Ciudad llevó a cabo un proyecto para la conformación de observatorios de seguridad ciudadana en las provincias de la frontera norte; de esta experiencia surgieron inquietudes sobre el sistema de gobernanza de la seguridad para la comprensión estructural de los conflictos que se evidenciaron en este territorio. Es por ello que se ha puesto mayor énfasis en el análisis local de los conflictos y en la incidencia que las políticas nacionales tienen a nivel local.

Sobre las políticas públicas de seguridad nacional en la frontera norte de Ecuador, se identifica dos de las principales políticas adoptadas: Plan Ecuador y la Política Nacional en Materia de Refugio. En cuanto a Plan Ecuador, creado a inicios del gobierno del presidente Correa, se puede observar que surge como la entidad que coordinaría las acciones para la frontera norte bajo principios como la paz, cooperación, repudio a las agresiones externas, entre otras. Lo que la ha caracterizado es su inestabilidad y la distorsión en su inicial razón de ser.

Por otra parte, la Política Nacional en Materia de Refugio contiene a una de las acciones principales como el proceso de Registro Ampliado que se aplicó a la población colombiana en situación de refugio que vive en Ecuador, con el apoyo técnico y financiero del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Este proceso sirvió para mostrar a la comunidad internacional cómo los efectos del conflicto interno que vive Colombia producen graves costos al Ecuador.

En cuanto a las intervenciones locales en seguridad ciudadana, se evidencia la dificultad para diferenciarla de la seguridad nacional. Además, se ha determinado que en los gobiernos locales de las provincias fronterizas

Introducción

no hay mayores avances en materia de seguridad ciudadana, remitiéndose a acciones coyunturales. Finalmente, se puede afirmar que el enfoque con el que se han implementado políticas públicas en materia de seguridad para la frontera norte del país está generando mayores tensiones en detrimento de las poblaciones fronterizas.

Presentación

La inseguridad se ha convertido en uno de los temas más relevantes en las ciudades latinoamericanas, en parte debido al incremento de su magnitud, a las nuevas formas que asume y a los impactos sociales, económicos y ambientales que produce. Sin embargo, en las zonas de frontera, las cuales generalmente se encuentran alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas. Ante esto, se hace necesario posicionar dicha problemática en el debate público, con la finalidad de conocer la realidad cotidiana de las poblaciones fronterizas, definir políticas públicas certeras y, además, reducir la distancia que existe entre los planes implementados desde la capital (centro) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

En la actualidad, la frontera no es sólo el punto de encuentro de dos o más Estados, sino también una zona de flujos transfronterizos que opera como puerto o plataforma internacional de integración. Por esto, las políticas no pueden responder sólo a un manejo tradicional de una línea de frontera a través del control militar, diplomático, migratorio o aduanero, sino que deben ser proactivas para producir impactos positivos en regiones que se encuentren situadas más allá de la propia zona de frontera.

En este contexto, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-sede Ecuador viene trabajando en un proyecto de investigación sobre el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en las poblaciones de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de conocer y entender con mayor

profundidad las características de la violencia fronteriza. Dicha investigación se origina en la comprensión de que las fronteras han sido tradicionalmente pensadas desde el ámbito nacional, por lo que las demandas locales y las dinámicas transfronterizas han sido sistemáticamente ignoradas.

En el marco de este proyecto, presentamos la colección “Frontera”, cuyo objetivo es contribuir a la producción de conocimiento sobre el fenómeno de la violencia fronteriza. De igual manera, se espera que la publicación de esta colección permita posicionar esta temática tanto en el debate académico como en la formulación de políticas públicas.

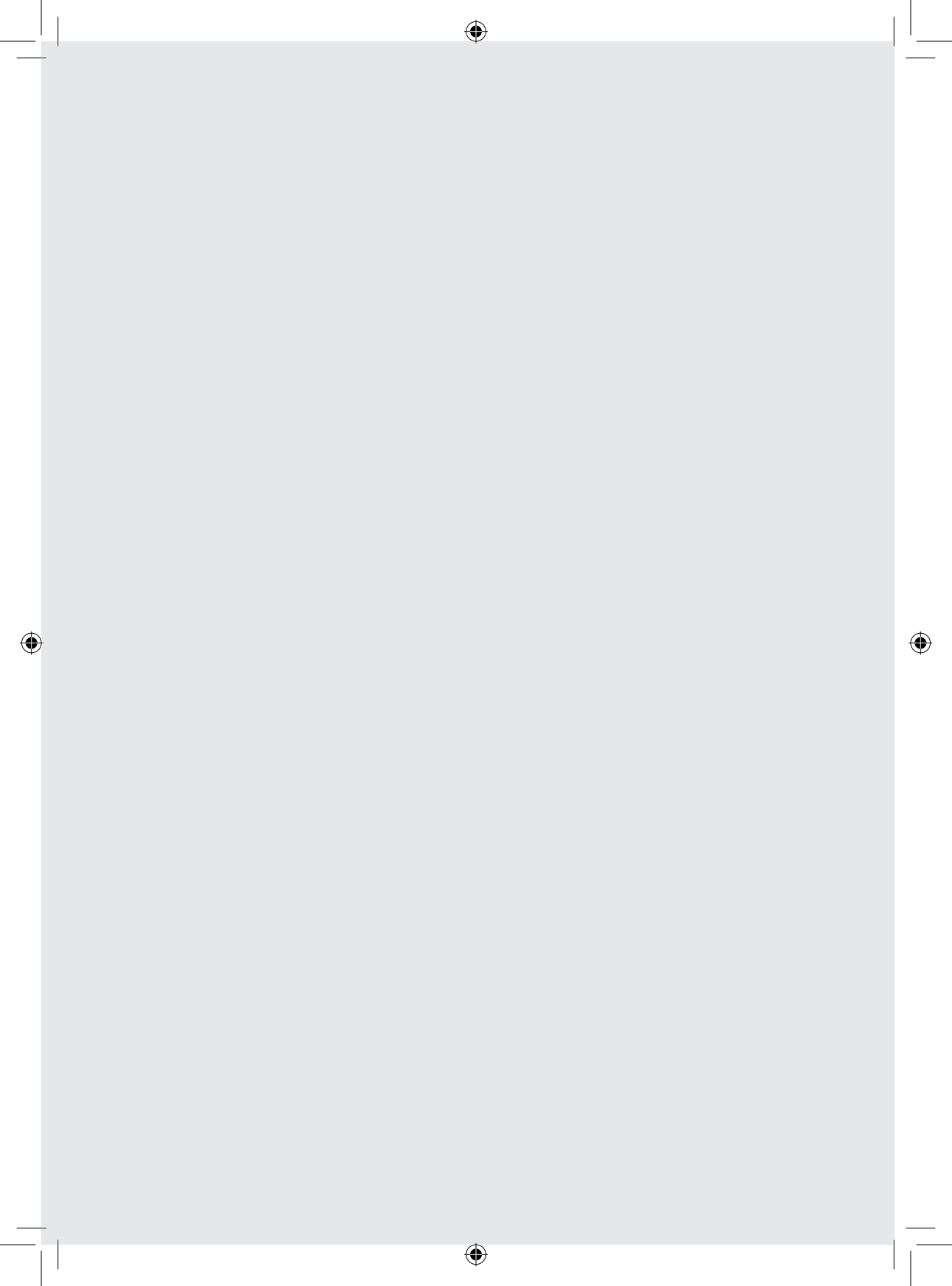
En este volumen se reúnen varios ensayos sobre diversas problemáticas de la frontera norte ecuatoriana, en especial en materia de seguridad ciudadana y violencia, los cuales han sido analizados durante el último año, en ocho números del boletín “Fronteras”. El objetivo de dicho boletín fue reflexionar, de una manera sistémica, sobre los diversos aspectos de la violencia y la inseguridad que afectan a la población fronteriza, con el fin de proponer políticas y acciones que permitan avanzar hacia la construcción de una sociedad con mejores niveles de convivencia.

La publicación de esta colección surge del trabajo conjunto realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-sede Ecuador) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC. La realización de la misma fue posible debido al interés que comparten estas instituciones por promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, que contribuyan no sólo al intercambio de experiencias, sino a la producción de conocimiento sobre la materia.

Aproximaciones a la frontera



1. Derecho a la vida



La alteridad transfronteriza: negación y afirmación

Fernando Carrión Mena*

Con este primer número del boletín “Fronteras” iniciamos un proceso de difusión del problema que viven los pueblos fronterizos en la zona norte, de las propuestas de seguridad diseñadas y de la construcción de un debate necesario respecto de la construcción de la región fronteriza ecuatoriano-colombiana como territorio continuo. El concepto de frontera con el que operamos no será el de límite o de muro que separa, sino el de un espacio continuo de alteridad, a la manera del encuentro de universos simbólicos diferentes y desiguales que primero deben ser explorados, estudiados y luego franqueados, integrados.

Una primera aproximación: este mecanismo de difusión permitirá *reducir las distancias* que existen entre las percepciones y los proyectos desarrollados desde la capital y los problemas de la vida cotidiana de la población del cordón fronterizo. En otras palabras, si bien la frontera es un tema nacional no se deben soslayar las demandas locales. Esta distancia ha conducido a la existencia de cuatro problemas en la zona: primero, las políticas que priman son de seguridad nacional y escasamente de seguridad ciudadana (políticas); segundo, los medios de comunicación terminan estigmatizando la realidad que se vive en la frontera (agenda pública); tercero, en general las condiciones de vida en la frontera son ignoradas por razones de Estado (descentralizar); y cuarto, que la frontera se convierte en límite excluyente y no en paso de integración (barrera).

* Profesor-investigador de FLACSO-sede Ecuador, presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, OLACCHI, editorialista Diario *Hoy*. fcarrión@tlasco.org.ec

Una segunda consideración: la dinámica de la frontera no es igual a lo largo del cordón fronterizo porque está construida sobre la base de la articulación complementaria de las diferencias y desigualdades nacidas en la relación binacional. Es una *realidad heterogénea*, que contiene cuatro espacios con especificidades propias: en Sucumbíos, provincia amazónica, hay una convivencia de las fuerzas irregulares venidas del conflicto interno colombiano (narcos, guerrilla) con un mercado interno que sustenta las actividades ilícitas. En Carchi, provincia de la serranía, el tema central pasa por la existencia de un comercio ilegal (contrabando) que se funda en las condiciones económicas asimétricas de cada lado. En Esmeraldas, provincia costeña, el narcotráfico ha producido una zona de paso que requiere de actores que desbrocen el camino (sicarios, mercado ilegal) así como también problemas típicamente interétnicos. Y en el océano Pacífico tenemos un espacio para la migración irregular y el narcotráfico.

Una tercera consideración: existe una *economía de frontera* altamente diversificada —compuesta por mercados legales e ilegales— que tiene una lógica invasiva en los planos legales, económicos y políticos, que desarrolla prácticas violentas y delictuales y que son encarados por actores (traficantes) transfronterizos. No sólo que hay un contrabando que abastece a los mercados formales e informales sino que también existe un consumo de los actores del conflicto colombiano en los mercados fronterizos ecuatorianos. Esta economía de la frontera debe ser enfrentada más desde la perspectiva económica que desde las acciones militares o policiales. La asimetría económica que genera el conflicto fronterizo no se resuelve sólo con la represión; es necesario establecer convenios transfronterizos para asumir la problemática desde la lógica del mercado, para que sea una solución y no un problema. Tampoco se resuelve sólo con políticas de desarrollo, porque terminan criminalizando a los territorios de frontera y porque éstas deben desarrollarse independientemente de la condición de inseguridad existente.

Y, una cuarta consideración: la región transfronteriza tiene que conformarse en un espacio particular de inclusión y encuentro para equilibrar las desigualdades socioeconómicas, articular las diferencias de lo nacional y conectar los territorios distantes que le dan sentido a lo interfronterizo. Para que ello ocurra se requieren políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, así como políticas económicas, culturales, políticas y sociales.

Lo internacional sobre lo local en el tratamiento de la frontera norte

Johanna Espín M.*

En los últimos meses, el tema de la conflictividad en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia ha estado presente de manera permanente en los medios de comunicación. Sin embargo, es necesario señalar que la situación de violencia en la frontera norte ecuatoriana ha sido abordada desde por lo menos dos ámbitos, aunque se ha dado mayor cobertura al ámbito internacional¹. En lo local, sobretodo se ha enfatizado en el incremento de los controles realizados por las autoridades ecuatorianas en las zonas limítrofes. De esta manera, se menciona, por ejemplo, que en Esmeraldas, a raíz de la implementación del Plan Martillo y de la declaración de la emergencia operativa de la Policía, se realizó la entrega de vehículos y pistolas, entre muchos otros implementos para aumentar el patrullaje. Además, se dispuso la participación de fiscales adscritos a la jurisdicción de Pichincha para viabilizar procesos en la provincia verde, fundamentalmente por sicariato, contrabando, tráfico de drogas y de armas.

No obstante, en el ámbito internacional, se destaca el incremento de los “roces” diplomáticos sin ninguna propuesta de resolución frente a las problemáticas. En este sentido, se realiza una cobertura, en particular, de hechos como la orden de prisión extendida contra el ex ministro de Defensa Juan

* Magíster en Desarrollo Local y Territorio por FLACSO-sede Ecuador. Actualmente, se desempeña como investigadora del Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO. Correo electrónico: jpespin@flacso.org.ec

¹ La información referida en el texto fue recopilada mediante un seguimiento realizado a las noticias publicadas en los periódicos *El Comercio* y *Hoy*, entre los meses de enero y junio del presente año.

Manuel Santos, la decisión de varios abogados colombianos de poner en marcha denuncias contra el presidente Correa ante la Corte Internacional de la Haya, la negativa del gobierno colombiano de facilitar cualquier acción que conlleve la detención del ministro Santos, los llamados del gobierno de Ecuador para que Colombia controle su frontera a riesgo de que se produzca una escalada de violencia regional, sumados a la aparición del supuesto diario de Reyes y los vídeos del Mono Jojoy. Aunque el súbito aparecimiento de dichos documentos parezca más un cruce de lances que otra cosa, no deja de llamar la atención la escasa información real que aportan.

Por otra parte, el conflicto entre los dos países también se hace evidente en el ámbito económico. Así, es considerable el impacto de las medidas de control fronterizo. El cierre de las fronteras a los productos que Ecuador exporta (o importa) a (o de) su vecino país ha traído como consecuencia un incremento del contrabando y de medidas punitivas de mayor alcance. Desde que Ecuador decidió imponer salvaguardas a 1 346 partidas de Colombia, como una estrategia gubernamental para equilibrar la balanza comercial con el vecino del norte, se han presentado apelaciones a la CAN –y a sus normativas– por parte de Colombia y se ha iniciado un proceso de “mediación” por parte de los empresarios, aunque ninguna de sus acciones ha rendido fruto.

Resulta claro que tanto la cobertura mediática como las políticas gubernamentales dan prioridad a los aspectos diplomáticos e internacionales sobre la conflictividad en la frontera que a las problemáticas locales. Así, se está “virtualizando” la frontera, básicamente porque se la piensa en términos abstractos. Esto quiere decir que las poblaciones fronterizas, el espacio físico y los habitantes han sido reducidos a comodines mediáticos o, peor aún, han sido borrados como dinámica viva. Como consecuencia, las discusiones o propuestas sobre la frontera corren el riesgo de situarse, incluso a largo plazo, en términos ficcionales. Esto es particularmente cierto si pensamos en la evidente ausencia de Estado en los territorios de frontera, en contraste con los aspavientos mediáticos que distintos actores del gobierno realizan cada día. Además, la agenda de los medios suele –con frecuencia– separar la vida cotidiana de la vida económica y política, en un ejercicio no exento de maniqueísmo que, inclusive, parecería –sólo parecería– ser el correlato de las políticas de Estado al respecto.

La problemática de la violencia y respeto a la vida en la frontera norte

Johanna Espín M.

INVESTIGACIÓN

En los últimos años, la violencia en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia se ha convertido en un problema cada vez más serio, tanto para la propia región como a nivel nacional. En términos generales, la violencia es en sí misma un fenómeno complejo y multicausal con varias expresiones (Arcos, Carrión y Palomeque, 2003: 17). Sin embargo, en las zonas fronterizas, generalmente alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas.

Si bien las manifestaciones de la violencia a lo largo de las tres provincias –Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos– difieren una respecto de la otra, para fines del presente artículo, me enfocaré en el análisis de los homicidios ocurridos en la zona fronteriza. Cabe aclarar que, desde mi perspectiva, establecer violencia y homicidios como equivalentes es equívoco, porque no se puede comprender un fenómeno multicausal –la violencia– únicamente desde la interpretación de una variable, en este caso, las tasas de homicidio (Espín, 2009: 192). Además, porque al hacerlo se invisibiliza otro tipo de manifestaciones de la violencia igual de importantes, como la violencia de género, violencia juvenil, secuestro, trata de personas, entre otras.

Sin embargo, a lo largo de esta investigación emplearé dichas tasas porque, en primer lugar, el derecho a la vida es reconocido a nivel mundial. En tal virtud, en todos los países el homicidio es considerado un delito, mientras que otro tipo de conductas delictivas son reconocidas como tales

dependiendo de la legislación de cada Estado¹. Esto, además, nos permite realizar un análisis comparativo por tasas del comportamiento del fenómeno en el tiempo y en el espacio. Por otro lado, centrar el análisis en la caracterización de los homicidios nos permite visibilizar el fenómeno de la violencia, quizá, en su manifestación más extrema. Además, a pesar de que es innegable el problema de subregistro en las estadísticas y la falta de consistencia en las cifras de las distintas fuentes de información (Buvinic y Morrison, *sff*: 2), un homicidio es más constatable en virtud de que los cuerpos de las víctimas son prueba objetiva de dicho delito.

Pero, sobre todo, me enfocaré en el análisis de los homicidios porque la violencia es una compleja construcción social y política, que se manifiesta en un territorio y tiempo específicos y que debe ser entendida “desde las relaciones sociales que le dan nacimiento” (Carrión y Espín, 2009: 12-14). A su vez, entendemos al homicidio como una manifestación grave de las relaciones conflictivas (Antioquia se toma la palabra, 2006: 5). Entonces, dicho análisis puede aportar una aproximación para comprender el fenómeno de la violencia, al igual que sus dinámicas y condiciones estructurales.

Con este propósito, en una primera parte realizaré un análisis de la evolución de las tasas de homicidio en las provincias ubicadas en la frontera norte ecuatoriana y las contrastaré con las tasas encontradas a nivel nacional. En una segunda parte, abordaré brevemente las principales políticas gubernamentales que, en la actualidad, se implementan en la frontera norte con el fin de disminuir la violencia y la inseguridad en las provincias fronterizas. Por último, plantearé algunas posibles explicaciones sobre la situación de violencia en la frontera norte, a manera de reflexiones finales.

1 El sicariato no se encuentra expresamente tipificado como delito en la legislación ecuatoriana: sólo existe la figura del asesinato u homicidio agravado. Sin embargo, la legislación venezolana reconoce al sicariato como delito dentro la “Ley Orgánica contra la delincuencia organizada”. Respecto a la violencia intrafamiliar, en el caso de la legislación chilena, únicamente el maltrato habitual constituye un delito de violencia intrafamiliar, mientras que, en la legislación ecuatoriana, todo tipo de maltrato físico y sexual que conlleve una enfermedad o incapacidad para el trabajo personal es considerado un delito.

Los homicidios en la frontera norte ecuatoriana

En el caso de Ecuador, al igual que en el resto de América Latina, las tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes se ha incrementado en los últimos años (ver Tabla N.º 1). Sin embargo, en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas —ubicadas en la frontera norte— la situación se presenta aún más crítica, ya que, como se puede observar, las tasas de homicidio casi triplican a la media nacional (Tabla N.º 1).

Tabla N.º 1.
Tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes

Provincia	2005	2006	2007	2008
Sucumbíos	53,74	54,6	57,51	53,34
Esmeraldas	41,08	47,59	31,92	41,91
Santo Domingo*				47,16
Los Ríos	30,72	32,11	38,53	36,27
Guayas	22,25	24,15	20,98	23,79
El Oro	18,33	26,88	17,6	22,58
Manabí	17,62	14,63	15,67	20,66
Santa Elena*				20,47
Orellana	8,74	7,51	13,54	20,08
Morona Santiago	1,57	8,5	2,28	9,75
Napo	9,89	6,43	4,17	9,14
Pastaza	0	9,52	9,24	7,71
Zamora Chinchipe	1,2	2,36	5,84	3,46
Pichincha**	13,53	15,38	17,4	12,09
Carchi	7,37	12,16	6,02	10,12
Tungurahua	5,59	8,34	5,78	8,22
Bolívar	5,62	7,81	11,65	7,71
Chimborazo	2,08	2,74	4,28	4,23
Cotopaxi	4,42	15,56	8,49	4,16

La problemática de la violencia y respeto a la vida en la frontera norte

Cañar	2,26	3,13	4,87	3,5
Loja	0,47	2,78	4,61	3,43
Azuay	5,5	3,45	1,77	3,76
Imbabura	8,41	3,6	6,03	2,95
Galápagos	0	0	0	4,29
TOTAL PAÍS	16,05	17,79	16,71	18,82

* No se incluyen datos de los años 2005, 2006 y 2007 para las provincias de Santo Domingo y Santa Elena, debido a su reciente creación.

** En el año 2008 se observa una importante reducción de la tasa porque se excluyen los datos de Santo Domingo, que pasó a ser una nueva provincia.

Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial

Elaboración: Johanna Espín M.

Un análisis de la Tabla N.º 1 nos permite llegar al menos a tres observaciones importantes. En primer lugar, si bien las tasas de homicidio de Sucumbíos son las más altas del país, éstas han mantenido una tendencia histórica constante. En el caso de Esmeraldas, la evolución histórica de su tasa de homicidios ha mantenido una tendencia creciente, la cual incluso llega a superar a la tasa de Sucumbíos en el año 2009 (ver Gráfico N.º 1). De igual manera, es necesario señalar el notable incremento en las tasas de homicidio de Orellana, Santo Domingo (superada únicamente por Sucumbíos) e incluso que Carchi (la cual se acerca a la tasa de Pichincha, si bien no supera la media nacional).

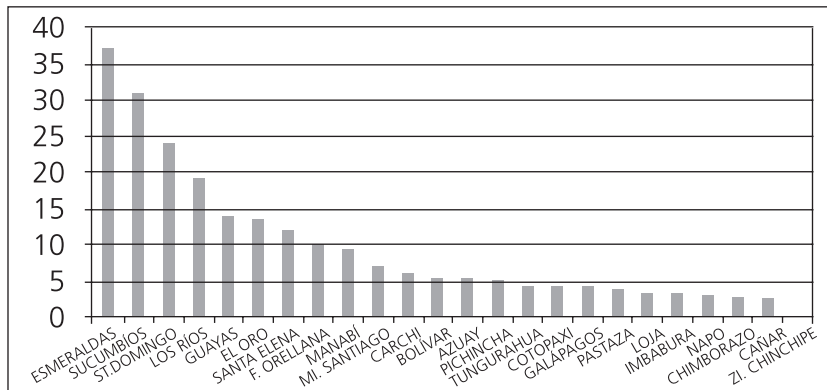
En segundo lugar, se puede observar que existe una coincidencia entre la concentración espacial de las tasas de homicidios más elevadas en el país y aquellas provincias donde la Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado (ULCO) ha identificado un mayor número de conflictos² relacionados a la tenencia de tierras, acceso al agua, contrabando, proxenetismo, tráfico de armas y drogas. Si retomamos la idea de que el homicidio constituye la expresión más grave de una relación social conflictiva, podríamos centrar nuestra atención en comprender la relación que quizá exista entre

2 En la revista *Vanguardia*, N.º 205, del 8 al 14 de septiembre, fue publicado el artículo “Los enemigos públicos” sobre crimen organizado en Ecuador. En este artículo se incluye una entrevista al coronel Juan Carlos Rueda, jefe de la ULCO, quien menciona varios de los puntos más conflictivos del país y detalla los delitos y conflictos identificados en cada lugar.

los conflictos mencionados y las altas tasas de homicidios, al igual que identificar a los distintos actores involucrados. Sin embargo, por la complejidad y profundidad del tema, eso debe ser materia de una investigación más extensa.

Por último, es posible observar que existe una concentración geográfica de las tasas de homicidio en aquellas provincias cuya población vive –al menos en su mayoría– en el área rural. En los casos de Esmeraldas y Sucumbíos, el 60% de su población vive en zonas rurales, es decir, 20% más que la media nacional³. En este sentido, es importante señalar que, como se menciona en la nota técnica 2 del BID, cuando la tasa de homicidios en una ciudad capital es menor que la tasa nacional, puede indicar la importancia o magnitud de la violencia en otras ciudades o en el área rural (Buvinic y Morrison, *s/f*: 5). Esta interpretación de las tasas de homicidio, más allá de estigmatizar un lugar, nos permite identificar el espacio físico en el cual se desarrolla la violencia para poder comprender, de manera más adecuada, sus dinámicas particulares (Gráfico N.º1).

Gráfico N.º 1
Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes
a nivel provincial (enero-julio 2009)



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial. Elaboración: Johanna Espín M.

3 La información correspondiente al porcentaje de la población que vive en áreas rurales en el Ecuador fue calculada con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001.

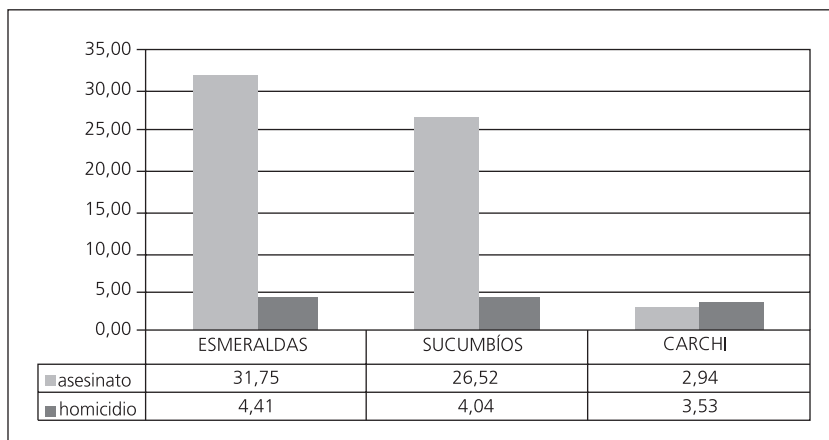
Por otro lado, cabe mencionar que en la legislación ecuatoriana, cuando nos referimos al delito de homicidio, es necesario distinguir entre los conceptos de homicidio y asesinato. Según el Código Penal Ecuatoriano, en el artículo 449 sobre delitos contra la vida, se entiende por homicidio a la acción cometida con la intención de dar muerte, pero sin ningún agravante. Sin embargo, en el artículo 450, se señala que asesinato es el homicidio que se comete con alguna de las diez circunstancias agravantes señaladas⁴. Si revisamos dichas circunstancias es claro que, dentro de esta categoría, se incluiría otro tipo de delitos que no se encuentran tipificados, como el sicariato; y además, se podría presumir que el cometimiento de un asesinato podría estar relacionado con otros delitos como asaltos, narcotráfico o trata de personas.

Para propósitos del presente análisis, decidí precisar esta diferencia de conceptos porque me parece que es importante destacar que en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos —que presentan mayores tasas de homicidio en general—, existe una diferencia inmensa entre las tasas de asesinatos y las tasas de homicidios.

El problema que esto implicaría es que ambas provincias no sólo tienen las mayores tasas de homicidio del país, sino además que dichos delitos son cometidos de una forma aún más violenta. Cabe señalar que, aunque en el Gráfico N.º 2 se observa la diferencia en las tasas, sólo durante el año 2009 se mantiene una tendencia similar desde el año 2006 hasta la actualidad (Gráfico N.º 2).

4 Entre las circunstancias agravantes se encuentran: alevosía, por promesa remuneratoria, por medio de inundación, veneno, incendio o descarrilamiento, con ensañamiento, cuando se ha imposibilitado a la víctima para defenderse, por un medio capaz de causar grandes estragos, cuando se haya buscado a propósito un lugar despoblado o la noche, con el fin de que no se descubra o detenga a un delincuente, con el fin de preparar, facilitar, consumir u ocultar otro delito y con odio en razón de raza, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual, edad, estado civil o discapacidad.

Gráfico N.º 2
Tasas de asesinato y homicidio por cada 100 000 hab. (ene-jul 2009)



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial

Elaboración: Johanna Espín M.

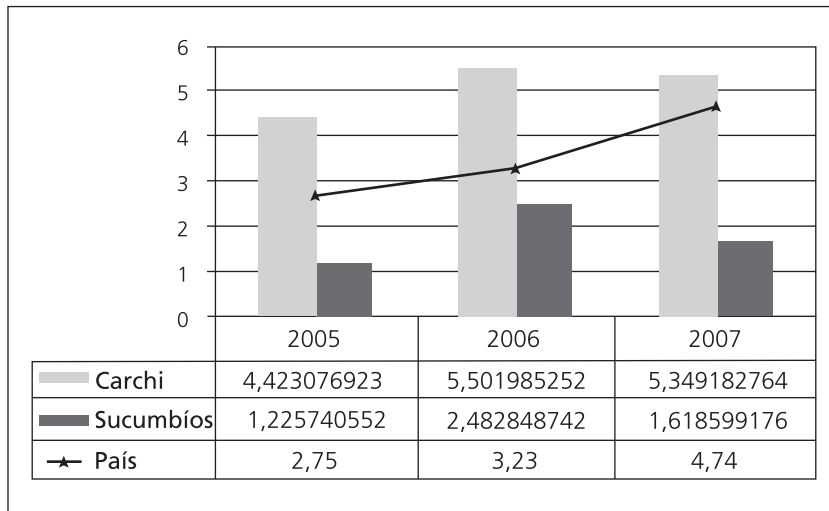
Para terminar este apartado, considero que es necesario revisar algunas cifras sobre impunidad en las provincias de Carchi y Sucumbíos (no se pudo acceder a datos de Esmeraldas). Esto, con el fin de realizar una comparación entre la dimensión del problema de impunidad en la zona, con las respuestas que las autoridades implementan y determinar si se corresponden.

En el Gráfico N.º 3, se observa que existe una gran brecha entre el porcentaje de respuestas dadas a las denuncias no desestimadas por el sistema judicial en Carchi y Sucumbíos. Esta situación, más que brindar algún tipo de explicación, plantea una serie de interrogantes. Por ejemplo, ¿un número bajo de respuestas se debe a que existen deficiencias en las estructuras institucionales, como la falta de recurso humano para atender el elevado número de denuncias o a otro tipo de problemas como la falta de una investigación rigurosa de las denuncias?

Para autores como Rubio (1998: 6), en lugares con niveles críticos de violencia como las provincias fronterizas de Esmeraldas y Sucumbíos, existe un alto grado de ignorancia respecto a las causales de los homicidios. Esta afirmación nos remitiría a un círculo vicioso, ya que donde existe mayor violen-

cia es más difícil realizar una investigación. Sin embargo, si no se realiza un cuidadoso examen criminal, será difícil determinar los móviles del delito y, más aún, comprender la violencia. Pero, por otro lado, según Simon (2008: 5), la Corte Interamericana es determinante al señalar que la autoridad es la encargada de cumplir con el deber de conducir una investigación seria de los casos, la cual no debe ser considerada “una formalidad infructuosa condenada de antemano al fracaso”, por lo que se deben realizar todas las actuaciones y averiguaciones necesarias. En todo caso, lo que es de vital importancia es que tanto las autoridades como otras instituciones académicas y de la sociedad civil realicen esfuerzos orientados hacia el desarrollo de investigaciones que permitan comprender el fenómeno de la violencia a cabalidad.

Gráfico N.º 3
Porcentaje de respuestas proporcionadas frente
al total de denuncias no desestimadas



Fuente: Fiscalía General del Estado (2005-2007)

Elaboración: Johanna Espín M.

Otra interrogante que surge es si la brecha existente podría significar que la mayoría de delitos de homicidio quedan en la impunidad. Si ocurre de

esta manera, se debería considerar que la impunidad puede convertirse en un factor estructural de la violencia, debido a que genera pérdida de legitimidad estatal por los niveles de desconfianza y debilitamiento de los consensos sociales ante la falta de garantías de justicia (Antioquia se toma la palabra, 2006: 12) (ver Gráfico N.º 3)

Respuestas gubernamentales

Históricamente, en la zona de la frontera norte, la única respuesta del gobierno al incremento de la violencia e inseguridad ha sido la militarización. Esto ha generado que tanto los efectivos militares como los policiales desplegados a lo largo de la zona de frontera se conviertan para muchas poblaciones en el primer y, en ocasiones, único rostro del Estado en el tema de seguridad y justicia, e incluso en ámbitos de política social. No obstante, en la actualidad, se están ejecutando tres políticas públicas enfocadas específicamente en brindar atención a la zona de la frontera norte. Debido a las características de este boletín, a continuación se mencionará brevemente el contenido y enfoque de dichas políticas. Sin embargo, dado que se encuentran en su fase de ejecución, no se han presentado aún datos que nos permitan evaluar su verdadero desempeño.

La primera política, conocida como Plan Ecuador se fundamenta en la idea de que la seguridad humana en la frontera únicamente puede ser resultado de la paz y el desarrollo y no del incremento de la presencia militar. Esta política fue presentada en abril del año 2007 como una respuesta a los impactos del conflicto interno colombiano. Los principios fundamentales que orientaban al Plan eran la paz y la cooperación como sistema de convivencia entre Estados, el repudio a la agresión externa, la cooperación y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y la sociedad para implementar soluciones en conjunto ante la pobreza, el desplazamiento forzado, los impactos a la salud por las aspersiones de glifosato y el incremento de la delincuencia que afecta a la seguridad ciudadana. Los resultados del Plan han sido muy cuestionados ya que, aunque se habla de una cifra de inversión elevada –aproximadamente 135 millones para el año

2007—, no se han observado mayores cambios ni en la sociedad ni en el fortalecimiento de las instituciones de la zona.

Ante esta situación, dicho Plan fue relanzado en los años 2008 y 2009. En la actualidad, se plantearon nuevos ejes de intervención como el fortalecimiento institucional, la reactivación económica y generación de empleo, el mejoramiento de la infraestructura social básica, el manejo sostenible de los recursos naturales, la administración de justicia y control de ilícitos, el respeto a los derechos humanos, la asistencia humanitaria y refugio, y la protección de la soberanía nacional e integridad del Estado. A pesar de las modificaciones realizadas y de los montos de inversión, el impacto de esta política en la zona aún resulta leve y confuso. Sin embargo, ante la situación de la frontera, lo importante sería que la propuesta conceptual y metodológica del plan logre consolidarse en la práctica.

En segundo lugar, en el mes de marzo del presente año, empezó la implementación del Registro Ampliado, el cual constituye la política de Estado en materia de refugio. El propósito de esta política —llevada a cabo por la Dirección General de Refugiados de la Cancillería y ACNUR— es otorgar la condición de refugiado a aquellas personas colombianas que han llegado a Ecuador con necesidad de protección internacional, ya sea porque han sufrido los efectos del conflicto interno de su país o porque provienen de lugares que presentan altos índices de violación de derechos humanos. Para esto, se organizaron brigadas que, acompañadas de una brigada de veeduría de la sociedad civil, visitarían distintas localidades de las cinco provincias más próximas a la frontera en un intento por otorgar la condición de refugiado a unas 50 000 personas, mediante un sistema rápido de entrevistas y resolución de solicitudes.

Una vez que inició el proceso pudieron observarse varios problemas que no habían sido considerados en la etapa de planificación. Sin embargo, en especial, fue evidente que la concurrencia de asistentes sobrepasó las expectativas. No se consideró que un masivo número de concurrentes al proceso llegaría de otras provincias. Además de los problemas logísticos que esto conlleva, el principal problema sería confundir el número de asistentes al proceso con el número de refugiados que viven en la frontera ya que, como se mencionó, la mayoría provenía de otros lugares del país. En

otras palabras, si bien esta política permite otorgar la calidad de refugiado a un número mayor de personas, la misma no puede ser utilizada como base para diseñar otras políticas enfocadas en este grupo de la población. En particular, aquéllas que requieran una identificación clara sobre los lugares en los cuales se concentra un mayor número de refugiados.

En tercer lugar, frente a los alarmantes indicadores en delincuencia e inseguridad en la zona se ha establecido un seguimiento militar y policial permanente. En el ámbito de la seguridad, el gabinete sectorial ha considerado necesario implementar tres acciones específicas. Primero, la creación de una fuerza de tarea conjunta para la zona norte; segundo, el establecimiento de una base de operaciones en Atuntaqui y la creación de nuevos destacamentos militares y policiales en la zona; y tercero, el establecimiento de una zona de seguridad de 20 km en la frontera⁵.

Como se puede observar, esta última política tiene básicamente un enfoque de seguridad orientado hacia la implementación de acciones coercitivas mediante el incremento militar y policial. Esta política, implementada de manera conjunta con otra política orientada al desarrollo (como Plan Ecuador), podría mejorar la situación de violencia en la región. Sin embargo, la posibilidad de que el gobierno centre su atención únicamente en la implementación de esta política es preocupante porque se continuaría atendiendo a las necesidades de la frontera únicamente con el incremento de la presencia militar y policial. Esto nos llevaría incluso a considerar que en la zona de frontera no se ha logrado establecer una clara diferencia entre los problemas de seguridad pública y los de seguridad ciudadana. Por esto, se prioriza la seguridad del Estado y se proporciona un tratamiento único a ambos problemas en detrimento de la poblaciones localizadas en la zona fronteriza.

5 La información sobre las estrategias de seguridad planteadas por el gabinete sectorial de seguridad proviene del artículo “Los enemigos públicos”, publicado en la revista *Vanguardia*, N.º 205: 17-22, del 8 al 14 de septiembre.

Reflexiones finales: aproximación a la violencia desde el estudio de los homicidios

Si partimos de la idea de que el conflicto es inherente a toda sociedad, proponer su eliminación no sería posible. Por esta razón, la manera más adecuada para llegar a controlar dichos conflictos es mediante un exhaustivo análisis de los mismos. En dicho análisis se haría un detenido estudio de los distintos elementos que constituyen un conflicto, tales como los actores y sus lógicas de acción, los conflictos entre actores, el espacio o territorio en el cual se desenvuelven, las relaciones de poder y el contexto histórico. Desde esta perspectiva, la violencia se convierte en el objeto central del análisis sociológico. A través de dicho análisis, se lograría una comprensión profunda del fenómeno de la violencia, que permitiría llegar a consensos o establecer estrategias para enfrentarla.

Si bien la violencia es una forma de conflicto, esto no significa que todo conflicto se tornará violento. Sin embargo, si nos enfocamos solamente en la violencia entendida como un conflicto social, se asumirá al delito de homicidio como una de las múltiples relaciones sociales que se pueden generar entre los actores involucrados dentro del ámbito de la violencia. Debido a que el homicidio implica no sólo la eliminación sino la negación total y definitiva del otro (Antioquia se toma la palabra, 2006: 5), éste constituye una de las relaciones más graves dentro de dicho ámbito. Por esto es sumamente importante identificar todos los actores estratégicos, al igual que sus intereses, sus comportamientos, sus estrategias, sus espacios de relación, las normas existentes, y las dinámicas temporales (Velásquez, 2007: 9-12).

Dentro de este marco metodológico, el análisis de las tasas de homicidio aporta a la identificación de varios de los elementos mencionados. En primer lugar, proporciona información acerca de la concentración geográfica, lo cual revela que las tasas de homicidio más elevadas se encuentran en la frontera norte, en su mayoría, un área rural. Por otro lado, nos permite ubicar tendencias en el tiempo, al igual que su evolución histórica y cambios importantes: por ejemplo, las tasas de homicidio de Esmeraldas durante el año 2009 llegaron a niveles superiores que las tasas de Sucumbíos. En tercer lugar, el análisis revela ciertas características de los actores

estratégicos, tales como la presencia de instituciones gubernamentales débiles en la zona, con poca capacidad de enfrentar este delito, que dicho sea de paso genera impunidad y falta de credibilidad. Al igual que la evidente inexistencia de cohesión social se refleja en el poco respeto por la vida del otro. De igual manera, se pudo observar la postura de actores, como los victimarios, frente a la validez de las normas establecidas. Por último, se incluyó un breve examen de las políticas implementadas por el gobierno, con el fin de evidenciar la posición del Estado frente al problema.

Para finalizar, es necesario mencionar que el análisis de las tasas de homicidio nos llevó a plantearnos algunas consideraciones que se deberían tener presentes al momento de plantear estrategias para manejar este problema. En primer lugar, si bien en una zona de frontera es difícil establecer una diferencia clara entre seguridad pública y seguridad ciudadana, el tratamiento de los homicidios debería plantearse en términos de la segunda y no de seguridad pública. Esto debido a que los homicidios registrados en la zona de frontera son la expresión de una relación conflictiva dentro de una sociedad, es decir, no son producto de relaciones conflictivas entre Estados. Asimismo, el respeto a la vida debe lograrse con políticas de seguridad, vinculadas a políticas sociales que procuren el establecimiento de condiciones básicas adecuadas para una mejor calidad de vida de las poblaciones fronterizas. Por esta razón, consideramos que es necesario invertir en el diseño, implementación y evaluación de políticas de seguridad ciudadana como respuesta a la violencia, pero sin caer en excesos. El uso indiscriminado de la violencia ‘legítima’ —aquella ejercida por el Estado— debido a una excesiva presencia militar o policial, podría terminar por causar impactos contrarios a los esperados.

Bibliografía

Antioquia se toma la palabra (2006). *Cartilla No. 9: Homicidio*. Medellín: Antioquia se toma la palabra. Visitada 10 de octubre de 2011 en www.lapalabra.gov.co/descarg/CARTILLAS/Cartilla%209%20Homicidio.pdf

- Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Edison Palomeque (2003). *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison (s/t). “Nota Técnica 2: ¿Cómo se mide la violencia?”. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- Carrión, Fernando y Johanna Espín (2009). “Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción”. En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (Comps.): 9-31. Quito: FLACSO.
- Espín, Johanna (2009). “Observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana”. En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (Comps.): 179-194. Quito: FLACSO.
- Rubio, Mauricio (1998). “Los costos de la violencia en América Latina: una crítica al enfoque económico en boga”. Ponencia presentada en el Foro sobre convivencia y seguridad ciudadana en el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana, Junio 2-4, en San Salvador. [Versión electrónica en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361976>]
- Simon, Farith (2008). “Proceso penal e impunidad”. Boletín *Ciudad Segura*, N.º 27: 4-8. Quito: FLACSO.
- Velásquez, Elkin (2007). “La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional”. *Borradores de Método*, N.º 48. Bogotá: Fundación Método. [Versión electrónica en <http://www.grupometodo.org/gobernanz.pdf>]

Aproximación a las problemáticas y dinámicas de la seguridad en la frontera entre México y Estados Unidos*

Tonatiuh Guillén

Junto con el desarrollo de la frontera mexicana ha surgido como tema central de la agenda pública el rubro de la violencia –seguridad en muchas dimensiones–, pero que va desde los conceptos de *seguridad nacional* en el que Estados Unidos ha incorporado en su frontera con México a partir de 2001 y que repercute duramente en la frontera, en donde hay una visión más ideológica que real de la migración como amenaza a la seguridad de Estados Unidos o problemáticas como el narcotráfico.

La zona fronteriza ya es un tema central en el rubro de seguridad y en general, el rubro de seguridad pública se ha convertido posiblemente en el número uno de las preocupaciones del Estado mexicano –también sin precedente–, y esto en competencia con situaciones como la crisis económica. También hay otra problemática de inseguridad, pero se refiere a la población más vulnerable: los migrantes que son objeto de muchos abusos pero que no compete con lo nuevo que está ocurriendo, las problemáticas actuales de inseguridad derivadas del narcotráfico. Y adicionalmente, hay un rol nuevo de la frontera, desde la perspectiva de la seguridad de Estados Unidos, que es su endurecimiento desde la construcción de un muro en la frontera.

* Resumen elaborado por Diana Giomara Mejía. Ponencia presentada por el Dr. Tonatiuh Guillén, presidente del Colegio de la Frontera Norte de México, durante el Seminario “Seguridad Ciudadana en Zonas de Frontera” organizado por FLACSO-sede Ecuador. Quito, 9 de marzo de 2009.

La frontera es un espacio que se complementan tanto en el entorno de la economía legal e ilegal del sur de Estados Unidos y más allá. Hay una trayectoria histórica de la frontera mexicana como mercado de tránsito y abastecimiento del mercado ilegal de Estados Unidos en muchos terrenos, pero ha dominado últimamente el rubro de las obras prohibidas. Más allá de las muertes terribles, lo complicado es ese deterioro de las instituciones que se expresa en varios niveles: primero, la corrupción policiaca que fue lo más común, cotidiano y llegó a niveles de los cuerpos federales, los cuerpos estatales y en los municipales; también, en instancias judiciales, y últimamente en el ámbito político-electoral, del posible rol de narcotráfico en los procesos políticos.

Entonces, indirectamente Estados Unidos nos está armando en un combate que está ocurriendo en las ciudades fronterizas. Y mientras México exige control radical de flujo de armamento, no hay resultados. Por lo pronto, estamos viendo una confrontación muy directa entre el Estado y estos grupos.

El tema de la seguridad o la inseguridad, con respecto a los ciudadanos en frontera, es de naturaleza bilateral, no se lo puede tratar como si estuviese en cualquier otro lugar de nuestras naciones. Hay una estructura bilateral, y debe atenderse con políticas coherentes. Hay distintos contenidos de lo legal y lo ilegal; cada nación define qué es lo legal y lo ilegal, y dentro de ese contexto hay espacios de fuga, incluso cuando las dos naciones definen lo ilegal. Como consecuencia, estos efectos disfuncionales requieren como práctica cotidiana la cooperación; eventualmente, la homologación de estándares jurídicos y de procedimientos compartidos. Mientras no ocurra esto, no va a haber eficacia en ese combate.

En la región fronteriza mexicana, se mira estas tensiones porque el mercado de drogas es de dimensiones no controladas; en última instancia, ese mercado es el que tiene que ser limitado, acotado y restringido

La política de seguridad en la frontera norte: Modificar las realidades para cambiar las percepciones

Diálogo con Miguel Carvajal*

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

¿Cuáles son los elementos que se van a tomar en cuenta desde el Plan de Seguridad Ciudadana y desde el Plan Ecuador para reducir la percepción y los niveles de inseguridad en la frontera norte?

Primero, no aceptar la presencia de grupos irregulares armados en el Ecuador, ni de grupos regulares armados. Segundo, desarrollo de unidades militares y policiales en la frontera norte para mejorar el control. Tercero, mantener los niveles de presencia de policías y de militares e incrementar la policial. Cuarto, trabajo con organizaciones locales como el Comité de Seguridad de San Lorenzo y con los Gobiernos Locales. Quinto, aumentar el patrullaje en zonas que no están exactamente en la frontera, pero donde hay problemas de seguridad derivadas de la presencia de bandas armadas o de narcotráfico. Sexto, acelerar las inversiones en desarrollo tanto de saneamiento, salud y educación que se están realizando con financiamiento del presupuesto ecuatoriano y con financiamiento que se ha logrado a partir de las negociaciones de canje de deuda.

Esas son las medidas que se van a desarrollar, y las que tienen que ver con contención de actividades de grupos irregulares en el país, con desarticulación de bandas armadas vinculadas a negocios irregulares y que tienen

* Ministro de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa.

que ver, también, con una serie de inversiones tendientes al mejoramiento de las condiciones sociales y productivas. Sólo con esas condiciones que permitan modificar las realidades pueden modificarse las percepciones; ése es el elemento esencial de la política en la frontera norte.

¿En qué medida la militarización en la zona de frontera aporta a la seguridad ciudadana?

La gente que vive en la frontera demanda mayor presencia militar. Si la población la demanda es porque hay un conjunto de actividades ilegales que vienen acompañadas de presencia de grupos armados delincuenciales o articulados a grupos armados irregulares colombianos que han creado un tema de inseguridad muy grave en la frontera norte.

¿Con qué otros actores están trabajando de manera conjunta?

En la frontera norte, se trabaja con el Plan de Seguridad Ciudadana en varios niveles: desde equipamiento hasta articulación con gobiernos locales y autoridades locales en varios niveles; pero en la frontera norte tenemos un plan específico que incluye temas de seguridad y desarrollo. También trabajamos con municipios, prefecturas, organizaciones de derechos humanos, Cruz Roja Internacional, etc.

Lo que entendemos es que, estabilizar la frontera norte desde el punto de vista de la seguridad y crear condiciones para el desarrollo supone el concurso de las sociedades locales, de las organizaciones nacionales, de organizaciones civiles, de una fuerte presencia militar y policial.

Nuestro afán no es tener una respuesta militar exclusivamente en los temas de la frontera norte; tiene que haber una respuesta militar, policial, de los ámbitos sociales para mejorar las condiciones de vida, una mejor oferta de créditos para mejorar la producción que esté en los límites legales, control a las actividades ilegales como el tráfico de combustibles, de armas, de precursores químicos como la tala indiscriminada de la madera, la expansión ilegal de la frontera agrícola en el caso de las palmicultoras. Es decir, un conjunto de actuaciones que vayan desde normativas para limitar

la expansión de las palmicultoras hasta los controles militares y policiales de migración.

¿Cómo podría evaluar en términos de seguridad la política del Registro Ampliado?

El Registro Ampliado es una política valorada internacionalmente como una de las medidas más importantes que ha tomado un Estado, en este caso el Ecuador, para enfrentar un drama humanitario de la gravedad e importancia de la migración forzada de ciudadanos colombianos que buscan refugio internacional en el Ecuador.

Evidentemente, es un mecanismo que también permite identificar cuántos colombianos están en el país, cuál es su estructura familiar, a qué se dedican económicamente, por qué vinieron al Ecuador en condiciones de refugiados, dónde están, y que también nos permite mejorar la política de adscripción a la sociedad ecuatoriana con los controles debidos.

Educación para la Paz: una experiencia en la frontera Ecuador-Colombia Diálogo con Honorio Jiménez*

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

¿Cómo inició el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) el trabajo en la zona de la frontera norte del Ecuador y en qué se está enfocando actualmente el Instituto de Educación para la Paz?

Empezamos en el 2000 con el Observatorio Internacional para la Paz, levantamos informes sobre cuatro años consecutivos en la frontera, y comenzamos a hacer intervención en el 2003 en la zona de San Lorenzo, Imbabura, Carchi y Sucumbíos. Actualmente, estamos desarrollando un programa de Educación para la Paz en la zona fronteriza en Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.

El SERPAJ está centrado en un área que es la educación, y la idea es implementar métodos de convivencia pacífica en las escuelas; para ello, hemos partido de hacer educación y formación para la paz.

Hemos partido del docente, porque con las muy pocas oportunidades de formación que tiene, el maestro también se torna violento cuando no tiene herramientas para trabajar en el aula y la única manera que tiene a veces es el grito para tenerlos quietos. Un maestro que tiene muchas herramientas, que tiene muchas destrezas, que tiene mucho alcance en todo lo que va a enseñar no recurre a la violencia; por lo tanto, al entregarle más herramientas y facilidades al maestro en el aula, se le ayuda a que la escuela sea un espacio mucho más agradable.

* Director IDEPAZ, SERPAJ - Ecuador.

¿En qué sentido el trabajo de Educación para la Paz en las instituciones educativas de la frontera norte ecuatoriana aporta a la seguridad ciudadana?

El tema de la frontera que nos convoca tiene que ver con el ámbito nacional, porque nuestro trabajo fundamental es fomentar una cultura de paz. Actualmente, la frontera tiene un estigma por la violencia; y por esto hemos considerado que es urgente trabajar el tema de cultura de paz desde la educación para poder balancear el estigma nacional que existe sobre la frontera norte.

Lo que se lee de la frontera o lo que se sabe de la frontera es lo que los medios de comunicación dicen de esta zona, y normalmente lo que dicen son los hechos esporádicos de violencia que se dan en la zona, que los hay como en Quito, Guayaquil o en otras ciudades.

La frontera norte del Ecuador recibe un castigo mediático que no es el correcto. La violencia fundamental que existe en la frontera y que es parte de lo cotidiano es el abandono, la desatención absoluta del Estado; y es lo que le convierte a la zona de frontera en una zona con altos índices de violencia.

En la zona de San Lorenzo, hemos visto escuelas que no dejan ni migrantes ni niños refugiados fuera; hay aulas con setenta niños y si viene uno más no lo rechazan porque ellos dicen que *para que esté en la calle es preferible que esté en la escuela*. Esta solidaridad que va más allá de lo que dice la prensa es la que no se cuenta.

¿De qué se tratan los Códigos de Convivencia?

Uno de los temas que nos confronta en Educación para la Paz es manejar las relaciones de poder. Los Códigos de Convivencia, desde el marco de la Educación para la Paz y la no violencia, tratan de equilibrar estas relaciones de poder donde docentes, padres de familia, autoridades y la sociedad en su conjunto –en determinadas comunidades, no en todas– participan en la construcción de sistemas normativos consensuados; para esto necesitamos que la decisión que antes tenía el director de la escuela o el maestro en el aula pase a ser comunitaria, para así por los intereses de todos.

¿Cuál es la metodología que utilizan?

La metodología intenta integrar a las personas en todos los niveles; lastimosamente, el sistema educativo es totalmente cognitivo y no atiende las capacidades fundamentales de la persona, me refiero a cómo fomentar la confianza, el descanso, el goce, el manejo y control de emociones.

En San Lorenzo, una experiencia fundamental ha sido cómo toda la sociedad en su conjunto ha construido el Concejo Cantonal de la Calidad de la Educación, desde el enfoque de Cultura de Paz. Toda la sociedad tiene una corresponsabilidad en apoyar la educación. En San Lorenzo, el Concejo Cantonal de la Calidad de la Educación está tratando de implementar sus políticas educativas, que han sido diseñadas para diez años. En estos últimos meses hemos estado en Sucumbíos, y como provincia han construido los Códigos de Convivencia, que coordinamos con la Dirección Provincial de Educación. Hemos formado a los supervisores de la zona y ahora vamos a tener grupos o equipos cantonales que permitan ir irradiando la metodología en todas las instituciones educativas del cantón.

¿Qué elementos podría destacar alrededor de los Códigos de Convivencia?

El trabajo trata de ser integrador, construir desde lo positivo. No se encierra en el aula, sino que trata de ir buscando ser un nexo entre el niño, el docente y la comunidad. Otro aspecto fundamental que tiene que ver con lo metodológico es que en esto no hay edades, tanto para tener la capacidad de tomar decisiones y asumir responsabilidades.

El tema de resolución de conflictos es fundamental y ahí tampoco hay edades. La persona que toma decisiones y sabe resolver conflictos lo puede hacer desde prebásica. Los niños resuelven problemas y son eficaces cuando se los toma en cuenta; toman decisiones muchas veces mejor que los adultos. Es importante que estas escuelas se sienten acompañadas, así, la institución educativa se abre a procesos que mejoran sus relaciones.

2. Desplazamiento y refugio



La violencia fronteriza requiere políticas específicas con acuerdos amplios

Fernando Carrión Mena

El Ecuador no ha contado con una política criminal explícita, manifestada en un Plan Nacional reconocido socialmente y legitimado políticamente. No obstante, durante estos últimos años han existido intentos por diseñarlo, tomando en cuenta tres dimensiones importantes: primero, que se lo considere más allá del binomio delito-pena; segundo, que en su diseño y práctica deben participar un conjunto de instituciones; y tercero, que su estrategia pueda ser sostenida en el tiempo como política de Estado.

Un Plan Nacional debe, además, tener políticas explícitas para cada una de las violencias. Si consideramos que la violencia es histórica, relacional y plural, será factible encontrar un tipo de violencia particular que se desarrolla *en* la frontera y que es la violencia *de* la frontera; o, mejor llamada, *violencia fronteriza*. Esta violencia es distinta a las violencias, por ejemplo, de género, juvenil, o urbana. Su característica central viene de las asimetrías complementarias que se establecen en espacios donde se encuentran-separan dos o más Estados.

También se debe decir que todas las violencias son cambiantes en el tiempo; porque la que tenemos hoy en día, donde el *traficante* tiene un peso significativo, es muy diferente a cuando el *contrabandista* era el actor central. Más aún cuando la lógica de la frontera ha cambiado notablemente, de ser espacio de encuentro-separación a convertirse en plataforma de los circuitos internacionales de comercialización de ciertos productos (dro-

ga, armas) que se ofertan y demandan en lugares distantes, discontinuos y diferentes a los límites tradicionales entre Estados.

Además, es imprescindible tener en cuenta que existen diferencias en cada ámbito de la frontera. Por ejemplo, la violencia que existe en el lado ecuatoriano de la frontera es distinta –cuantitativa y cualitativamente– a la presente en el lado colombiano; como también lo es en cada una de las tres provincias fronterizas. Estas diferencias tienen que ver con las condiciones geográficas (Costa, Sierra, Amazonía), demográficas (étnicas, colonización, refugio), institucionales (densidad, eficiencia, legitimidad); con las necesidades básicas insatisfechas (servicios, equipamiento, empleo); con la estructura productiva (plantación, hacienda, industria); con los sistemas delictivos (sicariato, extorsión, secuestro) y con los heterogéneos vínculos con el lado colombiano.

El enfoque de política pública frente al tema de la violencia fronteriza no puede ser asumido exclusivamente como de seguridad nacional, sino como de seguridad ciudadana. Hay que descentralizar las políticas para que se ajusten a las dinámicas locales de la violencia y hay que priorizar las condiciones de vida de la población residente en la región. Para esto, se debe desarrollar, fortalecer y formatear las instituciones públicas locales, para que sean inmunes ante el crimen y eficientes en sus acciones. Se debe equilibrar las desigualdades socioeconómicas y legales entre los países, así como conectar los territorios mediante acuerdos locales. Para que ello ocurra, se requieren políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, así como políticas económicas, culturales y sociales.

Manejo mediático del tema frontera norte por parte de Rafael Correa

A partir de sus declaraciones en la cadena sabatina del 9 de enero de 2010

Johanna Espín M.

El presidente Rafael Correa suele utilizar con frecuencia cierta estrategia argumentativa: una puesta en escena de su ideología alternativa, luego ajusta cuentas con los demás (con el otro, en el sentido antropológico y filosófico), para, finalmente, asumirse como la legalidad y el poder (y ofertar –no ofrecer– la justicia infinita en el orden público). Deberíamos pensar que, en el caso de la frontera, también la emplea. Así, por ejemplo, Correa nos dice: “no ha funcionado bien el Plan Ecuador, ésta fue una respuesta política al Plan Colombia, plan represivo, militar que usa la violencia, nosotros queremos utilizar el desarrollo humano para la seguridad. Es decir, atender con escuelas, carreteras, hospitales, etc.”. ¿Está, acaso, Correa siendo justo con la realidad de su gobierno? Podemos pensar que Correa quiere cambiar algo que él mismo no ha cambiado, lo cual resultaría ciertamente paradójico. Más bien, me parece, que su propuesta alternativa es lenta, retórica o ineficiente (o una mezcla de ellas).

El posterior ajuste de cuentas lo realiza para subrayar que es lo diferente, la expresión de la diferencia, pues aunque está ya plenamente instalado en el poder, el cambio está “por venir”. Dice por ejemplo que “se cometieron unos errores bárbaros, no en esta administración del Plan Ecuador, [sino] en anteriores”. Deberíamos pensar que, como dije, el presidente supone que su administración se ajusta a un proyecto donde la historia (que son él mismo y su gobierno) no falla. Por ello, no se asumen responsabilidades por lo que ha sucedido con Plan Ecuador durante sus años de presidencia.

¿Acaso todos los errores son del otro? Me parece que Correa no se da cuenta que la frontera norte es un espacio profundamente dinámico, donde las acciones deben ejercerse, si bien con proyectos de largo plazo, con una intensidad que incida realmente en la vida de la población fronteriza. Por ello, los aciertos actuales deberían ser ya de tal magnitud que, de ese modo, resulte innecesario referir con tanta insistencia los errores pasados.

Finalmente, Correa se asume como la legalidad y el poder. Entonces, como ya está instalado en el gobierno, su promesa ya no es el cambio, sino ejercer la legalidad del cambio. Esta práctica populista (la ley “con correa-zo”) se aplica también a la frontera norte. Correa dijo lo siguiente en la cadena sabatina: “Yo he dado seis meses, con nuevos lineamientos al Plan Ecuador para demostrar que funcionan, si no lo cerraremos, por doloroso que sea”. Esa eugenesia institucional es parte de esta idea que ha venido aplicando el gobierno muy al estilo del “borra y va de nuevo”. ¿No es acaso preferible reestructurar la institución, incluso de manera minuciosa, antes que hacerla desaparecer? ¿Eliminar Plan Ecuador resolvería el asunto? Lo que sucede es que Correa no quiere dejar de prometer “cosas radicales” para ganar adhesión entre quienes ven la realidad en términos binarios. Nuevamente, hay una construcción discursiva alrededor de la promesa de quien lleva la legalidad del orden público en la mano.

Políticas públicas que mejoran la convivencia en la frontera, construyen Fronteras Solidarias

Diana Mejía M.

INVESTIGACIÓN

Introducción

América Latina es un continente que vive diversos tipos de conflictos. Delimitaciones limítrofes no resueltas, comercio ilegal, tráfico de órganos y personas, violencia transnacional, desacuerdos diplomáticos, persecución a la movilidad humana, inseguridad, entre otras; que inciden generalmente en sus zonas fronterizas, convirtiéndolas en puntos neurálgicos de exclusión socioeconómica e inseguridad.

Bajo esta premisa, este artículo pretende dar a conocer, primero, de qué se tratan las Fronteras Solidarias, tanto desde una apreciación conceptual, como desde la importancia de la puesta en práctica de la solidaridad en zonas de frontera.

En Latinoamérica, Colombia es el país que convive con un conflicto armado, donde la crisis humanitaria es una de sus más graves consecuencias. Al limitar con Ecuador, la crisis humanitaria que atraviesa el vecino país influye en las zonas fronterizas ecuatorianas, y es por ello que también es importante conocer cuál ha sido la política pública que se ha diseñado, que responde estructuralmente a la conformación de Fronteras Solidarias; de allí la importancia de reflexionar primero sobre el escenario de la frontera norte de Ecuador y, luego, sobre las acciones que sostienen a la política pública. Finalmente, se anotarán algunas reflexiones a modo de conclusión.

¿De qué se tratan las Fronteras Solidarias?

La idea de construir Fronteras Solidarias nace inicialmente de la preocupación de la comunidad internacional y de varios Estados latinoamericanos por las personas que son víctimas de conflictos armados al interior de sus países; y que a partir de estos sucesos de violencia, buscan protección internacional.

Esto significa reconocer que existe en América Latina –y también en otros lugares del mundo– países que viven en medio de conflictos bélicos, y que a raíz de ello, se generan crisis humanitarias con notable incidencia en otros territorios vecinos, principalmente. Los territorios de frontera son los primeros lugares receptores de personas que buscan protección internacional.

Con tales antecedentes, el 16 de noviembre del 2004 en la Ciudad de México, se realizó la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.

La Declaración –a propósito de la celebración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984– se concentra tanto en la tradición de asilo que generalmente América Latina ha tenido para con quienes lo han solicitado, como en la necesidad de buscar soluciones permanentes para la integración social de la población en situación de refugio, mediante políticas públicas en diferentes países latinoamericanos.

Los principios que dan soporte a esta Declaración son principalmente: el compromiso con las personas que tienen derecho a la protección internacional, reafirmar el derecho fundamental de buscar y recibir asilo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el principio de no devolución –incluyendo el no ser rechazado en la frontera– además, el compromiso de mantener las fronteras abiertas a las personas que buscan protección internacional, la obligatoriedad de los Estados receptores a respetar el principio de no discriminación así como el que los Estados busquen mecanismos para eliminar la discriminación y xenofobia, entre otros (ACNUR, 2005: 385-389).

De forma paralela, el Plan de Acción de México se sustenta en el fortalecimiento de la protección internacional a las personas refugiadas en

América Latina. Cabe mencionar que el Plan de Acción nace de cuatro reuniones previas en distintas ciudades: San José de Costa Rica, Brasilia, Cartagena de Indias y Bogotá, escenarios para la discusión sobre el refugio en América Latina, donde se identificaron líneas de acción que se pudieran llevar a cabo en los países que otorgan asilo.

Como representantes de la comunidad internacional, conjuntamente con tres gobiernos, “[...] el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), junto con el Consejo Noruego para Refugiados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y los gobiernos de Costa Rica, Brasil y México” (ACNUR, 2005: 390) convocaron a varios países latinoamericanos que son receptores de población en situación de refugio, así como a actores de la sociedad civil que se interesan por la situación de los refugiados, con el propósito de formular acciones concretas hacia el fortalecimiento de la protección internacional; y que, luego el Plan de Acción de México sería un compromiso internacional por asumir.

El Plan de Acción de México es el primer plan operativo que se ha formulado en la relación Agencias Internacionales, Estados Latinoamericanos y Sociedad Civil. Este Plan de Acción contiene cuatro capítulos que logran, desde una perspectiva integral, mirar la problemática en cuanto a la práctica de la protección internacional que asumen varios países. Éstos son: primero, la situación de los refugiados en América Latina. Destaca la situación de violencia interna que vive Colombia, los desplazamientos forzados y, por ende, la necesidad de encontrar protección en otros países, generalmente vecinos. Además, personas de otros continentes que buscan asilo en América Latina.

Segundo, la protección internacional para los refugiados. Considera dos temas importantes: Investigación y Desarrollo Doctrinal, cuyo objetivo es profundizar el conocimiento del Derecho de los Refugiados en la cooperación ACNUR —órganos de derechos humanos del sistema interamericano e instituciones académicas. Y la formación y fortalecimiento institucional, que conforman el Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados, que se sustenta en la capa-

citación de personal o funcionarios públicos que trabajan con personas en situación de refugio.

En tercer lugar se encuentran las soluciones duraderas. Se propone en esta línea el Programa Autosuficiencia e Integración Local Ciudades Solidarias, que con la cooperación técnica de Naciones Unidas, de las organizaciones de la sociedad civil y el financiamiento de la comunidad internacional, harían más efectiva la protección internacional en las ciudades latinoamericanas receptoras de personas en situación de refugio. También se encuentra el Programa Integral Fronteras Solidarias, mismo que establece un trabajo en conjunto principalmente con los Estados que comparten zonas fronterizas con Colombia, la cooperación técnica del ACNUR, el aporte financiero de la comunidad internacional y la participación de la sociedad civil para mejorar la convivencia entre la población desplazada hacia las zonas de fronteras vecinas con Colombia y las poblaciones locales, bajo la premisa de que las zonas de frontera generalmente han sido excluidas económica e institucionalmente. Y, finalmente, el Programa Regional de Reasentamiento Solidario, que tiene por objetivo mitigar el impacto que genera el desplazamiento forzado principalmente hacia los países vecinos con Colombia. Este programa intenta propiciar políticas públicas de reasentamiento solidario en otros países de la región que acojan a población refugiada bajo criterios de elegibilidad, respetando el principio de no discriminación.

En cuarto lugar se ubicarían los mecanismos de promoción, ejecución, seguimiento y evaluación. Se formulan varias actividades para llevar a cabo el Plan de Acción de México, entre las más importantes están la elaboración de proyectos nacionales como el Programa de Fronteras Solidarias, donde es necesario contar con información sobre la población que requiera protección internacional; y el compromiso de que instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos realicen un informe de evaluación y seguimiento. A nivel regional, la importancia de intercambiar información entre todos los actores. Y, a nivel internacional, informar a los países donantes e instituciones financieras sobre la ejecución e impacto que tengan los programas y proyectos del Plan de Acción de México.

Hacia la construcción de Fronteras Solidarias en Ecuador: la política pública

Como anteriormente se mencionaba, el Plan de Acción de México formula cuatro capítulos que van desde la importancia del conocimiento de la problemática del refugio —en cuanto a construcción de información—, hasta la necesidad de que los países vecinos involucren esta problemática en sus agendas de políticas públicas, proponiendo soluciones orientadas al largo plazo.

Ecuador forma parte del Plan de Acción de México y ha ratificado varios de los convenios internacionales que protegen a los refugiados. También, es el país que acoge a más refugiados en Sudamérica; su cercanía fronteriza con Colombia hace que el proceso de desplazamiento humanitario colombiano sea una de las primeras opciones que toman las personas que están atravesando una crisis humanitaria, a causa de la violencia en el vecino país.

A inicios del siglo XXI, las solicitudes de protección internacional en el Ecuador han ido creciendo paulatinamente, no así el número de solicitudes aceptadas; éste ha sido uno de los motivos que ha hecho incierto el conocer la verdadera cifra sobre cuántas personas en situación de refugio han cruzado la frontera hacia el Ecuador.

Los compromisos adquiridos por el Estado ecuatoriano en la Convención de Ginebra de 1951 sobre Refugio, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984, así como los principios que rigen el Plan de Acción de México de 2004, y desde el Plan Nacional de Desarrollo Ecuatoriano en su capítulo de Política Exterior, configuran el escenario para que el actual gobierno ecuatoriano haya diseñado una Política Nacional en materia de refugio que destaca sobremanera. Éste como otros fenómenos migratorios deben ser abordados desde la defensa y respeto de los derechos humanos, así como desde una perspectiva integral para obtener resultados de mayor y mejor impacto social.

Una de las metas que se propone ejecutar el Estado ecuatoriano dentro de la política en materia de refugio es fomentar la inserción social de refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad; y para ello, se establece

un programa de políticas públicas para la inserción social de la población refugiada que propone asumir el Programa de Fronteras Solidarias, bajo la responsabilidad del Plan Ecuador¹. Y el Programa de Ciudades Solidarias² desde el Gobierno nacional en coordinación con los gobiernos locales y la sociedad civil.

El Programa de Fronteras Solidarias –propuesto desde el Plan de Acción de México– se incluye en el marco del Plan Ecuador con tres elementos que son: el Registro Ampliado³, como mecanismo de la condición de refugiado en el Ecuador. La campaña de sensibilización sobre la problemática del refugio y el plan estratégico-regional de construcción de una zona de paz y desarrollo a cargo del Plan Ecuador.

Además, se destacan compromisos puntuales desde el Plan Ecuador para la construcción de Fronteras Solidarias como el reconocer tanto a refugiados como a las comunidades receptoras en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes, población indígena y afroamericana), promover acceso a oportunidades de desarrollo tanto a la población desplazada como a las comunidades receptoras en la frontera norte para garantizar una convivencia pacífica y, finalmente, la generación de ingresos y microcrédito para promover la integración socioeconómica de población en situación de refugio (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008: 43).

-
- 1 El Plan Ecuador nace en marzo de 2007 como política de Estado para la frontera norte, cuyos principios son: la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados, el repudio a la agresión externa, la no intervención en asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados, particularmente con los Estados vecinos y la cooperación y corresponsabilidad compartidas. Además, es una Secretaría Técnica adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.
 - 2 Ciudades Solidarias: centros urbanos que albergan a gran cantidad de refugiados y que han podido formular políticas públicas que integren a esta población. Algunas ciudades solidarias son Quito, Cuenca, Buenos Aires, Porto Alegre y Sao Paulo.
 - 3 El Registro Ampliado es un proyecto que tendrá un costo aproximado de 2 millones de dólares, financiados con fondos de la comunidad internacional a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con fondos del gobierno ecuatoriano.

La frontera norte ecuatoriana frente al refugio

Las zonas fronterizas de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos tienen características heterogéneas tanto en su geografía como en sus dinámicas socioeconómicas en cada una de sus regiones: Costa, Sierra y Oriente, respectivamente. Además de una histórica carencia de la institucionalidad del Estado que responda a las necesidades de la población: acceso a la justicia, salud, educación, infraestructura pública, entre otras.

En este contexto, las tres provincias que conforman la frontera norte de Ecuador se han convertido en un lugar de tránsito (flujos migratorios mixtos) y destino para ciudadanos colombianos que buscan refugio en territorio ecuatoriano por las consecuencias del conflicto armado que se suscita en el vecino país. Lo cual también ha significado que parte de la población colombiana en busca de refugio que decide habitar en la frontera norte comparta la situación deficitaria que ha sido característica en esta zona del Ecuador.

Tabla N.º 1
Indicadores socioeconómicos comparados

Indicador	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	País
Pobreza por NBI's	76,04	59,64	81 ,73	61,26
Analfabetismo	11,62	7,21	8,46	9,02
Hacinamiento	31,26	29,51	30,71	96,40
Servicio telefónico	22,31	30,53	10,58	32,18
Servicio eléctrico	75,62	94,33	64,84	89,67
Déficit de servicios residenciales básicos	78,60	52,90	90,90	63,10

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, versión 4,5.

Elaboración: Johanna Espín M.

Una investigación realizada por INREDH hace alusión a las consecuencias del conflicto colombiano y su incidencia en el territorio ecuatoriano, destacando que “[u]na preocupación sobre las consecuencias del conflicto colombiano en nuestro territorio es el desplazamiento y refugio, sobre

todo a partir de la implementación del Plan Colombia, que es cuando las estadísticas de población colombiana que ingresa a nuestro país aumentan considerablemente.” (González, 2008: 15).

Preocupación que se agrava con la percepción de inseguridad en el Ecuador. En cuanto a ello, Pontón (2006) señala que “[e]n la última década ha existido la percepción generalizada de que la seguridad ciudadana de todos los ecuatorianos se ve afectada por la incidencia del conflicto armado colombiano” (Pontón, 2006: 4), percepción que inevitablemente ha construido actitudes xenófobas en la ciudadanía.

Por otra parte, el actual gobierno ecuatoriano estableció una política en materia de refugio que contempla el Registro Ampliado, que se implementó en marzo de 2009, y que consiste en brigadas móviles de registro y documentación instaladas en las zonas de mayor concentración de población en situación de refugio, especialmente en las provincias de la frontera norte. Se estima que el Registro Ampliado documente a aproximadamente 50 000 personas con necesidad de protección internacional que habitan en el Ecuador.

En la siguiente tabla se detallan las solicitudes de asilo presentadas al Estado ecuatoriano desde el año 2000 hasta septiembre de 2009, así como la cantidad de ciudadanos reconocidos como refugiados en el Ecuador durante estos periodos. Cabe mencionar que las cifras presentadas corresponden a cifras aproximadas elaboradas por el ACNUR.

Tabla N° 2
Estadísticas a diciembre 2008 (personas)

Año	Solicitudes refugiados	De refugio reconocidos
2000	475	390
2001	3 017	1 406
2002	6 766	1 578
2003	11 460	3 326
2004	7 858	2 496
2005	7 091	2 486

2006	7 784	1 997
2007	11 519	2 822
2008	11 993	4 181
TOTAL	67 963	20 682

Fuente: Dirección General de Refugiados. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

Reflexiones finales: hacia la construcción de Fronteras Solidarias

En el contexto mundial, es evidente la marcada tendencia al cierre de fronteras en varios países, especialmente de aquellos que son considerados destinos de migración laboral fronteriza y transfronteriza. Esto, bajo una perspectiva de seguridad nacional ante ataques terroristas como el suscitado el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, lo cual marcó un punto de giro en las relaciones geopolíticas, que expandió la tendencia de asegurar las fronteras a nivel internacional.

Es por ello que la movilidad humana⁴, cualquiera sea la condición migratoria, se ve amenazada por las restricciones que varios Estados han impuesto en sus fronteras; lo cual ha ocasionado no sólo el cierre de fronteras contiguas, sino, también, una serie de fuertes restricciones de alcance transfronterizo.

Ante el panorama internacional que perfila restricciones severas para la movilidad humana en las fronteras, el Plan de Acción de México es propuesto como una alternativa de política pública que podría beneficiar especialmente a las personas con necesidad de protección internacional que huyen de ambientes de violencia en sus países, tanto de América Latina como de otros continentes. Tomando en cuenta que los Estados que paradójicamente se adscriben a la propuesta de Fronteras Solidarias son

4 En la Constitución ecuatoriana, aprobada en el 2008, el Artículo 40 sobre Movilidad Humana, en su sección tercera sobre Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria menciona que: “Se reconoce a las personas el Derecho a migrar. No se identificará ni considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”.

específicamente los latinoamericanos, mas no los países llamados del “primer mundo”.

Para Luis Varese⁵, representante adjunto del ACNUR, las Fronteras Solidarias son tanto un concepto como una práctica social.

En el aspecto práctico, las Fronteras Solidarias tienen que ver con la implementación de varias medidas migratorias que benefician a los refugiados o solicitantes de refugio [...] las acciones más específicas, no solamente conceptuales están en el garantizar albergues para solicitantes de refugio, garantizar espacios de recepción, protección a mujeres y niños, la lucha contra la trata de personas, etc. Fronteras Solidarias es un concepto pero también es una práctica. El primer receptor de refugiados es la población que vive al otro lado de las fronteras, son los pueblos que reciben al otro que busca refugio.

Al concebir a las Fronteras Solidarias como un concepto y una práctica social, también se puede decir que un hecho social como el refugio y su desplazamiento hacia la frontera puede desplegar, sin duda, lógicas distintas de intervención así como de actores con diversos tipos de intereses.

Por otro lado, el tema de la crisis humanitaria y de la recepción de personas en situación de refugio, al menos en la frontera norte del Ecuador, se confunde en medio de la lógica de la seguridad nacional, de la regional e incluso de la seguridad ciudadana, llegando al punto de criminalizar la movilidad humana y la necesidad de refugio en las zonas fronterizas.

Otro aspecto que cabe mencionar es cómo la política de libre mercado ha ido debilitando estructuralmente al Estado y, por ende, al acceso a , políticas públicas, lo cual se refleja en el territorio y en el tejido social. Es por ello que el acceso a la deficiente estructura de servicios en las zonas fronterizas del norte del Ecuador (salud, educación, vivienda, justicia, etc.) por parte de la población ecuatoriana de por sí ya es problemática, y se vuelve doblemente conflictiva para población que tiene una vulnerabilidad especial que se la imprime el conflicto armado colombiano, y que se ve

5 Entrevista realizada al Dr. Luis Varese, representante adjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el 13 de noviembre de 2009.

obligada a convivir, muchas veces, en condiciones de explotación, inseguridad y violencia.

En cuanto a los alcances de la política pública que se impulsa en el Ecuador para contribuir a que las fronteras sean solidarias ante la crisis humanitaria que vive Colombia con el desplazamiento y su repercusión en el país, se ha destacado –como acción concreta– el Registro Ampliado, como política llevada a cabo por la Dirección General de Refugiados de la Cancillería y el ACNUR, para obtener información sobre cuántas personas colombianas con necesidad de refugio están en la frontera norte.

Sobrepasadas las expectativas del Registro Ampliado, por la necesidad de obtener la condición de refugiado: “No se consideró que un masivo número de concurrentes al proceso llegaría de otras provincias. Además de los problemas logísticos que esto conlleva, el principal problema sería el confundir el número de asistentes al proceso con el número de refugiados que viven en la frontera” (Espín, 2009: 7).

Además, está el relanzamiento de la primera política llamada Plan Ecuador, de la que aún se espera resultados concretos en cuanto al fortalecimiento institucional, económico y de infraestructura básica, principalmente.

Desde otra perspectiva, los gobiernos locales⁶ también son actores claves para la toma de decisiones en cuanto a la construcción de Fronteras Solidarias; en este sentido, es importante destacar la iniciativa de la Gobernación del Carchi, así como la Gobernación de Nariño, que conjuntamente con varias instituciones, ONG e instituciones académicas están trabajando para mejorar la convivencia y, por ende, reducir la violencia en la frontera norte del país.

Esto se enfoca, principalmente, a unir esfuerzos entre las localidades fronterizas de Ecuador y Colombia para analizar las políticas públicas de los dos países, conformar un Plan de Acción que garantice una buena información dentro de las instituciones para que el cambio de funcionarios no interrumpa esfuerzos de corresponsabilidad.

6 Esto hace referencia al Primer Encuentro Académico Binacional Colombo-Ecuatoriano de Sensibilización sobre Trata de Personas “El delito no tiene fronteras”, en Tulcán, Ecuador, octubre 30 de 2009.

Por otra parte, es importante mencionar que si bien la frontera es un lugar de destino, también se configura como un lugar de tránsito hacia otras localidades o hacia las ciudades centrales del país (zonas urbanas), pues éstas ofrecen mejores servicios públicos e institucionalidad, principalmente.

Al ser la Quito una de las ciudades donde se concentra gran cantidad de ciudadanos colombianos y personas refugiadas, se han tomado iniciativas en torno al tema de la inmigración y el refugio para la construcción de políticas integrales.

Este es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, cuya institución municipal ha elaborado el Plan Distrital de Migraciones con el objetivo de hacer operativas la construcción de políticas públicas que institucionalicen el tema del refugio en la ciudad. Considerando las siguientes problemáticas: discriminación, xenofobia en el entorno socio-cultural, débil participación, entre otras. Lo que se pretende lograr es propiciar la integración social, solidaridad, participación ciudadana y optimizar recursos de la cooperación internacional.

Además, está la Ordenanza Metropolitana 0271 del Distrito Metropolitano de Quito, que contempla desde una perspectiva mucho más integral la movilidad humana, reconociendo que la ciudad se ha convertido en un espacio de tránsito, salida, desplazamiento y refugio de personas ecuatorianas y extranjeras, que han sido objeto de violencia. Esta ordenanza ha sido motivo para que Quito sea declarada como Ciudad Solidaria, pues se inserta en el Programa Autosuficiencia e Integración Local “Ciudades Solidarias” contemplado por el Plan de Acción de México, al que Ecuador pertenece. Si bien estas iniciativas son importantes, es necesario que la ciudadanía conozca sobre la movilidad humana.

Finalmente, es preciso mencionar que la construcción de Fronteras Solidarias depende, en gran medida, de la voluntad política de los gobiernos de turno y del financiamiento y la asistencia técnica de organismos internacionales que se preocupan por la situación de violencia que atraen los conflictos a las zonas de frontera. Además de ello, también dependerá de las propuestas de la sociedad desde cada uno de sus entornos, pues una misma problemática puede tener matices distintos en cada localidad y, por ende, diferentes maneras de ser abordadas.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2005). *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004*. San José-Costa Rica: ACNUR
- Espín, Johanna (2009). “La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte”. *Boletín Fronteras* N.º 1: 7.
- González, Laura (2008). *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*, INREDH.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008). *Política del Ecuador en materia de refugio*. Quito-Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- Pontón, Daniel (2006). “Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana”. *Boletín Ciudad Segura* N.º 10: 4.

Cooperación transfronteriza e integración: el caso de Europa

Johanna Espín M.

En América Latina, las zonas de frontera se han convertido en áreas bastante conflictivas, incluso, con gran presencia de violencia. Esta situación no responde a problemas limítrofes entre los países, como sucedía hace algunos años; más bien, en la actualidad, se debe a los grandes contrastes que existen en estas zonas “entre la estabilidad en las relaciones interestatales y las tensiones provocadas por la crisis social y las actividades criminales” (Briscoe, 2008) presentes en las ciudades fronterizas, en parte por su situación periférica respecto al territorio nacional.

Como un mecanismo para enfrentar las problemáticas particulares de las zonas de frontera, en Europa, durante un largo tiempo, se ha venido impulsando la cooperación transfronteriza como política para el desarrollo, tanto desde el nivel local como nacional. Sin embargo, el primer caso de cooperación transfronteriza fue promovido por instancias subestatales. La conformación de la primera Euroregión, conocida como Euregio, en 1958, entre varias municipalidades de Alemania y Holanda, buscaba la coordinación de actividades en diversos campos, pero también, demandar mayor atención del gobierno central, porque para los actores locales, la inversión del gobierno nacional en infraestructura local y regional era insuficiente. Actualmente, la Euregio ha enfocado su trabajo en cinco ejes: cooperación sociocultural, desarrollo socioeconómico, cooperación intermunicipal, servicios de consejería y cooperación interregional para el intercambio de experiencias con otras regiones transfronterizas.

La iniciativa de la Euregio cobró fuerza, por lo que, al momento, se encuentra formada por 130 municipalidades y abarca un territorio de 13 000 km². Precisamente en esta región, se reunieron en 1971 diez regiones fronterizas con el fin de crear la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa. Su objetivo ha sido actuar en beneficio de las regiones transfronterizas, en primer lugar, mediante la creación de una red que facilite el intercambio de conocimiento e información para coordinar intereses comunes y resolver adecuadamente problemas transfronterizos. En segundo lugar, mediante el ejercicio de la representación de los intereses de las regiones transfronterizas frente a los parlamentos nacionales e internacionales y ante otras autoridades e instituciones. Por último, a través de la organización de eventos sobre problemáticas en las zonas transfronterizas.

Por otro lado, a inicios de los años noventa, el tema de la cooperación transfronteriza adquiere interés para los países de la Unión Europea, por sus efectos positivos en la integración entre naciones. Por esta razón, crean el programa Interreg, para impulsar la cooperación en zonas fronterizas. Su primera edición abarcó el periodo 1990-1993, y ahora se encuentran en su cuarta edición, la cual cubre el periodo 2007-2013. Hasta el momento, se ha invertido cerca de 11 677 millones de euros en proyectos enfocados en ayudar a las zonas fronterizas interiores y exteriores de la comunidad a superar sus problemas específicos, producto del aislamiento respecto de las economías nacionales; alentar la creación de redes de cooperación; favorecer la adaptación de las zonas fronterizas exteriores a su nuevo papel de fronteras de una comunidad integrada; y proteger el medio ambiente. Para cumplir sus objetivos se conforman comisiones gubernamentales, comisiones de ordenación del territorio o se realizan a través de las euroregiones transfronterizas existentes. Sin embargo, los programas Interreg aún se encuentran sometidos a una mayor influencia del ámbito nacional por lo que se hace evidente que falta más implicación de actores regionales y locales.

De los procesos mencionados, algunos autores como Coletti (2009) han concluido que para enfrentar los problemas en las zonas de frontera es necesaria la actuación tanto del nivel nacional como local. Esto debido a que si bien la cooperación transfronteriza produce mayores efectos en un marco de integración supranacional, como el de la Unión Europea; a su

vez, la cooperación transfronteriza proporciona el impulso necesario para la integración. La relación entre integración y cooperación transfronteriza es recíproca.

Bibliografía

- Briscoe, Iván (2008). “Conflictos en la frontera: las nuevas zonas calientes en América Latina”. Madrid: FRIDE. [Versión electrónica en www.fride.org/publicacion/459/conflictos-en-la-frontera-las-nuevas-zonas-calientes-en-america-latina]
- Coletti, Raffaella (2009). “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea”. Italia: CESPI. [Versión electrónica en www.cespi.it/PDF/BRIT_COLETTI.pdf]

La institucionalidad de la Fiscalía en la frontera norte: hacia la prevención y sanción del delito

Diálogo con el Dr. Washington Pesántez*

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

¿Cuál es el objetivo del Plan Nacional Emergente de Prevención del Delito y del Plan Nacional de Política Criminal?

En primer lugar, el 2 de octubre de 2009 invitamos a distintos sectores ciudadanos, básicamente a los operadores de Justicia Penal, Policía Judicial, Defensoría Pública, Sistema de Rehabilitación Social, dirigentes barriales encargados de los programas de la Seguridad Ciudadana y Policía Comunitaria.

Con antelación, habíamos diseñado ciertas líneas de acción que tienden a prevenir la delincuencia y, también, mecanismos para reprimirla. Se elaboró lo que llamamos Plan Nacional Emergente de lucha contra la delincuencia.

Los objetivos fueron presentarlo públicamente, socializarlo, discutirlo y alcanzar compromisos institucionales que constan en el Plan de Lucha contra la Delincuencia. En esa oportunidad, hablé de la necesidad de impulsar las reformas del Código de Procedimiento Penal, más bien diría las enmiendas a las reformas –se hicieron más de 130– en el mes de marzo, y que, desde nuestra perspectiva, merecen ser inmediatamente corregidas. Eso tiene que ver con el monto en las contravenciones de los delitos, el paso de ciertas infracciones a delitos de acción penal pública.

En marzo se publicaron como delitos de acción privada el hurto, la estafa. Nosotros creemos que deben regresar a ser delitos de acción penal pública y ser tratados por la Fiscalía aunque no haya acusación particular, de manera que, básicamente, esos son los lineamientos del Plan Emergente

* Ministro Fiscal General del Estado

de Lucha contra la Delincuencia que nosotros presentáramos el 2 de octubre con la asistencia de más de 500 personas.

En segundo lugar, en cuanto al Plan Nacional de Política Criminal, consideramos fundamental que el país cuente con una política criminal, pues nunca la ha tenido y esa es una de sus grandes falencias.

La Política Criminal no es sino el diseño de una serie de estrategias, de medidas que queremos adaptar para que todos los que tenemos que ver con lo que hoy diríamos “más allá de la represión del delito” al concepto evolucionado de la seguridad ciudadana.

En la mayoría de Estados, la política criminal ha sido una política de Estado como lo es la política económica, fiscal, social, de vivienda, entre otras. En muchos países, la ha tomado a cargo el Ministerio de Justicia; el de nuestro Gobierno apenas tiene dos años de creación y quizá no ha habido por eso una institución que pueda formularla.

En la Fiscalía del Estado, creamos la Dirección de Política Criminal hace seis años con el fin de cubrir ese vacío; pero más allá de nuestra preocupación creemos que eso debe ser una política de Estado adoptada desde el Ejecutivo, una política a largo plazo. Estamos empeñados en cubrir ese vacío. Aspiramos que en el futuro, en coordinación con el Ministerio de Justicia, se pueda elaborar un plan más avanzado en política criminal. Esta política criminal estaría diseñada para corregir la serie de falencias que existen en las instituciones encargadas de prevenir la delincuencia y combatirla.

Solicitamos a cada una de las instituciones –más de cincuenta instituciones del país– criterios, análisis y compromisos que han remitido a la Fiscalía. Hemos procesado esa información e invitado a los actores para discutir y socializar las propuestas de estas instituciones. Eso nos ha servido para formular lo que llamamos un Plan Nacional de Política Criminal o Política Criminológica.

Pretendemos contribuir de manera efectiva –aunque no sea una obligación constitucional de la Fiscalía– para prevenir y sancionar el delito siempre buscando la seguridad de la ciudadanía.

¿Cuál es el enfoque de trabajo que tiene la Fiscalía en la frontera norte del Ecuador y cómo aporta la Fiscalía para mejorar la seguridad ciudadana?

En la frontera norte estamos trabajando en coordinación directa con el Ministerio de Seguridad Interna y Externa. La naturaleza delictiva, la naturaleza de los conflictos sociales en la frontera norte, implican que se le dé un tratamiento distinto a lo que sucede en urbes como Quito o Guayaquil. Inclusive en las fronteras no es el mismo tratamiento que se le da a la frontera norte que a la frontera sur.

Atendiendo la invitación del Presidente de la República formamos una Comisión de Seguimiento a la problemática de la frontera norte. Hemos diseñado y fortalecido planes de trabajo conjunto con estos Ministerios de Seguridad Interna y Externa, de Gobierno y Justicia.

Convoqué a todos los funcionarios que tienen a su cargo fiscalías en los lugares fronterizos: Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos. Se estableció –lo que llamaría– una Unidad de Reacción Inmediata compuesta por policías especializados, miembros de las Fuerzas Armadas y fiscales; ése era un mecanismo para responder a la necesidad de reprimir cierto tipo de delincuencia y, de esa manera, cumplir un rol disuasivo. Eso está funcionando aproximadamente desde hace más de seis meses en la frontera norte.

Hemos puesto en consideración algunos aspectos que los ministerios deberían atender con respecto al problema de refugio, que no es un problema estrictamente jurídico y peor penal; pero muchos de los refugiados han terminado involucrados en asuntos delictivos. En el Registro Ampliado, algunos ciudadanos de nacionalidad colombiana han encontrado el escudo protector necesario y están haciendo uso indebido de ese estatuto para cometer infracciones –algunos con antecedentes penales–.

Respetamos la concepción y el criterio de los Estados modernos y del Presidente de la República sobre la Ciudadanía Universal y las posibles fronteras abiertas; sin embargo, debe haber ciertas formas de establecer una migración selectiva, diseñando una política que permita precautelar los bienes jurídicos, la seguridad de los ecuatorianos.

¿Qué elementos están cambiando desde su gestión en las Fiscalías de la frontera norte?

La Fiscalía General ha cambiado totalmente. Comenzamos por el fortalecimiento con la selección adecuada e incremento de personal. He

llamado permanentemente a concurso de méritos y oposición para incrementar el número de fiscales en la frontera norte y muy poca gente se presenta; no existen muchos abogados que cumplan con los requisitos como en las provincias centrales, de tres años para alcanzar un puntaje.

Modifiqué el reglamento, y he dado mayores facilidades proponiendo menor puntaje para que concursen más personas y se puedan llenar esas vacantes. Les he dado un tratamiento especial rebajando el puntaje y me ha dado algún resultado en los últimos concursos en los que estoy nombrando fiscales titulares.

En la frontera norte, también es importante la presencia institucional. Hace poco entregué a la ciudadanía de Sucumbíos, un edificio de la Fiscalía decente –la Función Judicial no lo tiene– y fui a Orellana por idéntica situación; adquirimos edificios decentes donde la ciudadanía pueda tener mejor atención por parte de los fiscales. Los edificios se quedan con nosotros de manera definitiva y hemos incrementado el equipamiento. Si compramos edificios que pueden albergar a cincuenta personas y nosotros somos veinte, hemos invitado a la Policía Judicial a compartir nuestras oficinas para responder inmediatamente.

Fortalecemos además el Programa de Atención a Víctimas y Testigos. Estoy permanentemente dándoles asistencia jurídica a los fiscales en los casos importantes. He estado incluso enviando fiscales de Quito para dar asistencia a los colegas.

En cuanto a la seguridad de los fiscales que trabajan en la frontera norte, ¿qué medidas se ha tomado al respecto?

Existe una seguridad diseñada para dar protección a los fiscales provinciales por la Policía Nacional.

Desde mi gestión tenemos aproximadamente un centenar de policías instalados en las fiscalías del Estado colaborando con los Programas de Protección a Víctimas y Testigos; los otros participantes en el proceso penal, no son otros que jueces, fiscales, defensores que son amenazados, de manera que estos policías nos dan protección.

Radio Sucumbíos: La construcción de ciudadanía, una meta del trabajo pastoral Diálogo con Alcívar Bravo*

Entrevista realizada por Víctor Llugsha**

¿Cuáles fueron los antecedentes para la creación de Radio Sucumbíos?

Radio Sucumbíos nace como un sueño de Monseñor Gonzalo López en el año de 1988. Perteneció al Vicariato Apostólico de Sucumbíos. La radio nació de la necesidad de tener un medio de comunicación que articule todos los sectores y actores sociales de Sucumbíos en los que tenía incidencia el Vicariato. Así, en una asamblea de misioneros en el año 1988, se propone la creación de la radio. El 24 de diciembre de 1991 salimos en emisiones de prueba y el 10 de mayo de 1992 se inaugura oficialmente la radio en los 1 300 AM.

A partir del 10 de mayo de 1994, surgió la necesidad de ampliar la frecuencia a frecuencia modulada, y nos dieron el permiso como radio comercial; sin embargo, nuestro trabajo es más social. Este cambio hacia un carácter comercial en la radio sucedió porque las leyes en nuestro país —en ese entonces— eran más restringidas con las radios populares y únicamente nos permitían tener un rango local. En AM nosotros teníamos un transmisor de diez kilovatios. Sin embargo, la cobertura que nos dieron fue muy pequeña: sólo llegábamos a veinte km a la redonda. Hace un tiempo

* Gerente de Radio Sucumbíos

** Programa de Estudios de la Ciudad, febrero de 2010.

veníamos trabajando separadamente, y tuvimos que devolver la frecuencia 1 300 AM al Estado. Actualmente, estamos trabajando únicamente con la frecuencia 105.3 FM.

¿Cuáles son los ejes de trabajo de la radio?

Nuestra radio se caracteriza por ser educativa y cultural. Tenemos ejes temáticos que son permanentes en toda la programación como equidad de género, derechos humanos y el fortalecimiento agropecuario. Cada año vamos cambiando un poco por la coyuntura. Este año, se han sumado a nuestros ejes temáticos el proceso electoral, los accidentes de tránsito y el VIH-SIDA.

El tema de derechos humanos atraviesa toda la programación, desde que abrimos la radio hasta cuando la cerramos, porque sentimos que en Sucumbíos y en todo el país hay muchas violaciones a los derechos humanos.

¿Cuál es el trabajo de Radio Sucumbíos con las comunidades indígenas?

Sucumbíos tiene cinco etnias: kichwas, cofanes, sionas, secoyas y shuar. Dentro de éstas, vamos mirando la interculturalidad. Desgraciadamente, los medios de comunicación y las instituciones u organismos por lo general no perciben la cultura de esa manera, pues creen que hacer cultura es contratar a los indígenas para bailar en las plazas públicas durante las fiestas. La cultura es más que eso.

Nuestra perspectiva es trabajar desde la riqueza cultural que tienen sus cosmovisiones, sus costumbres, etc. Nuestro reto está en potenciar eso para que no se pierdan sus costumbres. En años anteriores se han desarrollado proyectos de comunicación con los cofanes, shuar y otros. Con los kichwas el trabajo ha sido permanente.

Es interesante que las organizaciones se vayan empoderando de sus propios procesos y que la radio pueda irse fortaleciendo de alguna manera o visibilizando esos procesos de desarrollo.

Tenemos un programa semanal que se llama “La vida de los pueblos”, durante el cual, hacemos radio desde las comunidades. Cuando empezó

este espacio, nosotros teníamos un mapa de la provincia porque desconocíamos algunas comunidades que están muy alejadas. Promocionábamos la visita de la radio y las comunidades nos esperaban. Ahora las comunidades nos invitan, es muy difícil invitar a todos.

Nuestro equipo humano es grande y nos dividimos por comunidades semanalmente. A veces, no podemos atender a todas, porque la acogida que ha tenido la radio en las comunidades ha sido muy buena, debido a que la gente cree en la radio y en el trabajo que estamos haciendo. Eso, como institución, nos fortalece y anima.

¿Cuál ha sido la formación del personal que trabaja en Radio Sucumbíos?

La gente que trabaja en esta radio ha sido formada desde las organizaciones populares de Sucumbíos. Se ha seleccionado personas que provengan de procesos sociales comunitarios y que hayan recibido capacitación a través de la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos (ISAMIS). Hemos hecho convenios con académicos y universidades para que nos puedan dar el aval sobre el aprendizaje, sin ir a las grandes ciudades.

¿Se piensa a futuro implementar otros elementos en la Radio Sucumbíos?

A nivel de la programación de la radio, sí se piensa implementar otros temas, porque Sucumbíos tiene la particularidad de que vive coyunturas especiales. Por eso, vamos trabajando varios ejes temáticos. También, dentro de las expectativas de la radio, algún día querríamos hacer televisión. Desgraciadamente, montar una televisora regional es costoso.

También queremos hacer prensa, porque ante las dificultades que vive la provincia de Sucumbíos, hay cosas muy hermosas por difundir. Tenemos lugares únicos en el mundo para el turismo.

Lago Agrio o Sucumbíos han estado estigmatizadas por las situaciones violentas que hay acá, por la misma frontera con Colombia, por el narcotráfico. Entonces, muchos de los medios de comunicación nacionales

muestran eso, pero no muestran el aspecto humano o turístico que tenemos por ofrecer.

¿Cómo se planifica la programación de la Radio y con qué otras instituciones se ha fortalecido el trabajo?

Trabajamos con planes operativos anuales y cada seis meses hacemos un monitoreo de todo el trabajo realizado. Desde la planificación por programas, hacemos un informe de las cosas que hemos avanzado y de lo que no hemos avanzado, para retomar lo que se ha planificado anualmente.

A nivel externo, hemos trabajado con la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) y con la Coordinadora de Radio Popular Educativa del Ecuador (CORAPE), pues somos parte de ALER, a nivel latinoamericano, y de CORAPE, a nivel nacional. Con ambas organizaciones hemos trabajado temas de comunicación.

3.

Políticas de cooperación multilaterales



El refugio: una realidad del encuentro de dos países asimétricos

Fernando Carrión Mena

EDITORIAL

Las fronteras en la actualidad son expresiones de realidades múltiples, al extremo de que en una frontera se pueden encontrar varias en simultáneo; porque se trata de la confluencia de situaciones asimétricas y heterogéneas. No sólo que existen diferencias frente al otro distinto, sino que también se presentan una multiplicidad de aristas, tales como: económicas, políticas, sociales y culturales. De allí que las políticas que se diseñen deban seguir esta lógica plural y no continuar con el error de tener una sola propuesta para la totalidad y que ésta sea elaborada de manera distante de la frontera y con desconocimiento de la misma.

De esta afirmación se puede decir que, al menos, existen dos dimensiones de la diferenciación que interesa resaltar: por un lado, que hay una realidad que viene de la condición “nacional” del encuentro de los dos países como un todo, al extremo de que la esencia de la propuesta principal será de seguridad nacional y el lugar donde se confeccione será la capital; más aún, por el carácter centralista de la organización del Estado. El contenido girará alrededor de tres componentes: la soberanía nacional asumida por las Fuerzas Armadas, las relaciones diplomáticas de correspondencia de la Cancillería y el control del flujo económico como competencia del Ministerio de Economía y el Servicio de Rentas Internas. Y por otro, existe una realidad que nace en la cualidad “local” de la vida cotidiana de los habitantes, de los actores y de las instituciones enclavadas en la zona transfronteriza. En este caso lo que existe es una demanda que no logra cons-

tituirse en una propuesta explícita, debido a la velocidad de la dinámica fronteriza, a la heterogeneidad de las realidades, a la fragmentación social y a las debilidades del marco institucional. Tampoco se debe descartar el hecho de que existe un déficit de desarrollo y una baja presencia del Estado en la frontera, que hace presa fácil de las prácticas ilegales que allí se desarrollan (intimidación, infiltración, corrupción), minando la posibilidad de construir un proyecto colectivo para la región.

Frente a esta realidad dual y como consecuencia del recrudecimiento del conflicto colombiano desde el año 2000, se produjo un desplazamiento de miles de personas hacia el Ecuador con el ánimo de salvar sus vidas y las de sus familias. El reconocimiento de esta realidad del refugio se realiza por razones humanitarias y requiere de un proceso de formalización mediante el llamado Registro Ampliado de Refugiados, que es una práctica normada internacionalmente, que nace como respuesta a las demandas de seguridad personal y de supervivencia de un grupo humano que es perseguido en su país y que, por lo tanto, requiere de protección internacional.

El sentido del Registro Ampliado es el de brindar protección a esta población desplazada mediante la legalización de su presencia en el país y de contar con suficiente información para diseñar políticas de resguardo, lo que requiere de la participación coordinada de varias instituciones sociales e institucionales.

Hechos y expectativas del Registro Ampliado

Johanna Espín M.

CONTEXTO

El Registro Ampliado de Refugiados ha resultado una experiencia importante en términos de democracia y sentido del reconocimiento hacia ‘el otro’, particularmente si pensamos en cierta tendencia xenófoba de los ecuatorianos, a la que no suele ser ajeno el propio Estado. Con una medida que abarcó las tres provincias fronterizas (Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos), se logró extender carnés de refugiados a 27 600 ciudadanos colombianos, según datos de la Dirección General de Refugiados de la Cancillería. Aparentemente, todas estas personas han vivido en su país de origen en el marco de la legalidad y del apego a la ley. Sin embargo, 1 550 personas fueron marginadas del proceso por diversas inconsistencias en la documentación y, de entre ellas, 350 han cometido delitos en su país de origen. Al respecto, hay que considerar útil la medida, pues no sólo se establece una “racionalización” del refugio para los residentes colombianos, sino que también se plantean restricciones basadas en la paz social de las poblaciones ecuatorianas.

Así, el Registro Ampliado no sólo ha supuesto la posibilidad de contribuir a prácticas solidarias a nivel internacional, sino también la posibilidad de imponer límites al evidente desorden que genera la presencia de indocumentados. De todas maneras, la nula contribución del gobierno colombiano ha provocado que ACNUR (con un millón seiscientos mil dólares) y el Ecuador (con doscientos mil dólares) sean los únicos responsables financieros del proyecto. La comisión para llevar a cabo el proceso

de Registro Ampliado estuvo conformada por cincuenta profesionales graduados en las distintas universidades del país y por los comisionados de la Cancillería. A dicha contribución, debería agregarse el gasto que hace el Estado ecuatoriano (alrededor de cuarenta millones de dólares) mediante obras de infraestructura o servicios básicos a la población colombiana que vive en nuestra orilla de la frontera.

Desde luego, este problema excede las capacidades de gestión de organismos como ACNUR y está, en realidad, mucho más relacionado con políticas de relaciones exteriores, por ejemplo. Ciertamente, la problemática de la frontera norte no se resuelve con el Registro Ampliado, pero se determinan muchos parámetros sobre ella y se resuelven pequeñas realidades específicas (la vida diaria de cada refugiado). De hecho, este proyecto recibió el premio al Mejor logro de Equipo en el tema de género a nivel mundial, en Ginebra. Ahora el proceso está terminado y habría que preguntarse de qué manera se pueden profundizar estas medidas. Resulta interesante la posibilidad de establecer seguimientos a “los registrados” y reflexionar sobre otras dinámicas de migración (el ingreso de cubanos) y otros procesos en la frontera (la escasa participación social del gobierno colombiano, las cercanías culturales) para saber sus puntos de coincidencia y su participación en procesos de mayor alcance.

En el límite de la vida: la violencia fronteriza

Fernando Carrión M.

INVESTIGACIÓN

Introducción

En el Ecuador existe la percepción generalizada de que la frontera norte es una zona altamente violenta, producto de la contaminación del conflicto militar y de la alta delincuencia que se vive en Colombia. Es decir, que la violencia viene de afuera y que no es ecuatoriana. Dicha noción es más notoria cuando aparecen olas delincuenciales en Quito o Guayaquil, que disparan inmediatamente la atención de los medios de comunicación y de los voceros gubernamentales para explicar el hecho a través de la violencia existente en el país vecino y de la frontera como puerta de entrada. De allí, la necesidad de plantear la construcción de un dique en el cordón fronterizo que impida la internación de la violencia hacia el resto del país. En suma, existe un desconocimiento de la realidad profunda que lleva a tener prejuicios, construir estigmas y a desarrollar políticas ajenas a la realidad. Así, se enfrentan los problemas de seguridad ciudadana como si fueran de seguridad nacional o los flujos migratorios mediante propuestas xenófobas.

Por eso, es necesario posicionar la problemática en las agendas pública (medios) y política (partidos e instituciones), con la finalidad de, por un lado, conocer la realidad de la vida cotidiana de la población fronteriza para definir certeras políticas públicas y, por otro lado, reducir la distancia que existe entre las percepciones y los proyectos desarrollados desde las

capitales (centralidad) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

Las distancias mencionadas han conducido a la existencia de cinco problemas en la zona que deben dilucidarse: primero, las políticas que priman son las de seguridad nacional (soberanía nacional) y escasamente las de seguridad ciudadana (convivencia); segundo, los medios de comunicación invisibilizan o estigmatizan la realidad de la frontera (agenda pública); tercero, las condiciones de vida de la población fronteriza son ignoradas por razones de Estado (seguridad nacional); cuarto, la frontera se convierte en un límite excluyente (barrera) y no en un espacio de integración (lugar común); y quinto, surge una economía de frontera que tiende a ser invasiva en espacios cada vez más distantes y discontinuos, así como en las esferas políticas, sociales, económicas y culturales de la población.

Pero, además es necesario considerar que hay una marcada diferencia entre las violencias de la frontera con las que existen en el resto de un país, bajo dos expresiones: por un lado, que existe una violencia particular en la frontera (violencia fronteriza) distinta a las otras que existen en el resto del país; y por otro, que adicionalmente hay una distinción de las violencias en cada uno los lados de una misma frontera, como también al interior del cordón fronterizo de un mismo lado de la frontera¹. Esto sucede porque la violencia es histórica, plural y heterogénea.

En el límite de la vida en la frontera norte

En la frontera norte ecuatoriana se ha instalado con fuerza una paradoja que usaremos metodológicamente como hipótesis central del trabajo: existe un auge de la economía de frontera y esto produce un desarrollo del cordón fronterizo, sustentado en fuertes inequidades y un alto crecimiento de la violencia. De esta manera, el alto riesgo existente en la vida cotidiana

¹ La frontera ecuatoriana con Colombia es muy ilustrativa, no sólo por los tipos de violencias existentes (cualitativo), sino también por la magnitud (cuantitativo): el Carchi, en el año 2008, tiene una tasa de 11,9 homicidios por cien mil habitantes, que es inferior al promedio nacional (18), y a las tasas de Esmeraldas (56) y Sucumbíos (40,3); lo cual tiene explicación en la relación transfronteriza y en las condiciones particulares de la provincia.

pasa a un segundo plano para la población que es atraída por este *boom* económico, mientras en un primer plano se sitúa el incremento de las utilidades obtenidas de las actividades económicas.

Además, interesa mostrar algunas de las características relevantes que hacen de la violencia fronteriza un tipo particular de violencia, partiendo del hecho de que existe una diferencia significativa entre lo que se vive en la frontera de un lado y en el otro. A parte de esto, es necesario entender lo que se percibe desde las capitales.

Este hecho está sustentado en los cambios que se viven en la frontera (funcionalidad, asimetrías), producto de las transformaciones en los polos de la ecuación (Ecuador y Colombia) que se expresan –a su vez– en las mutaciones de la violencia fronteriza en el tiempo y en el espacio: es decir, en los cambios del ayer con el hoy y del allá con el acá.

El escenario de la violencia

La violencia fronteriza tiene un escenario específico de expresión, que tiene que ver con los cambios en dos variables fundamentales: el tiempo y el espacio. Para ello se debe señalar que la frontera ecuatoriana no fue siempre una frontera violenta y que sólo en estas últimas dos décadas el fenómeno tiende a acrecentarse.

La violencia fronteriza se hace visible, por magnitud e importancia, recién en la década de los años noventa, cuando ocurren dos hechos importantes: a fines de los años ochenta del siglo pasado se firman los acuerdos de paz con el Perú², cerrándose el antiguo diferendo fronterizo y perdiendo así relevancia en las agendas públicas y políticas de seguridad nacional; por otro lado, en Colombia el conflicto interno se agudiza notablemente al extremo de que la mirada ecuatoriana cambia radicalmente de rumbo: del sur al norte.

2 A partir de este momento, se instrumentan políticas de integración entre las cuales se puede señalar: el relanzamiento del Proyecto Puyango-Tumbes que pretende construir una cuenca hidrográfica de explotación binacional, la constitución del Consejo Binacional Ecuador-Perú, los acuerdos interuniversitarios, entre varios existentes.

Tabla N.º 1
Tasas de homicidios en las provincias de Ecuador
(1990, 1995, 2000, 2005 y 2008)

No.	1990		1995		2000		2005		2008	
	Provincia	Tasa	Provincia	Tasa	Provincia	Tasa	Provincia	Tasa	Provincia	Tasa
1	Los Ríos	24,4	Esmeraldas	30,4	Esmeraldas	38	Esmeraldas	50,8	Esmeraldas	56,0
2	Esmeraldas	23,8	Los Ríos	30,2	Sucumbios	34,5	Los Ríos	34,5	Sucumbios	40,3
3	Sucumbios	23,3	Sucumbios	17,9	Los Ríos	32,1	Sucumbios	33,4	Los Ríos	36,4
4	El Oro	13,8	Guayas	17,3	Guayas	20,2	El Oro	23,1	El Oro	26,3
5	Guayas	13,5	Manabí	15,1	Bolívar	19,6	Guayas	22,3	Manabí	23,3
6	Pastaza	13,0	Ecuador	13,4	Ecuador	16,5	Orellana	22,3	Guayas	20,3
7	Bolívar	11,4	Bolívar	13,1	Pichincha	16,1	Ecuador	18,2	Orellana	20,1
8	Ecuador	10,3	Pichincha	12,8	Manabí	13,4	Pichincha	14,3	Ecuador	18,0
9	Carchi	9,6	Carchi	12,8	Imbabura	13	Bolívar	12,9	Carchi	11,9
10	Manabí	9,2	Napo	12,4	El Oro	12,3	Imbabura	10,8	Bolívar	11,0
11	Cotopaxi	7,9	El Oro	9,2	Cotopaxi	11,5	Cotopaxi	10,4	Pichincha	9,1
12	Cañar	7,2	Imbabura	8,1	Pastaza	11,3	Manabí	9,1	Morona S.	9,0
13	Pichincha	6,7	Pastaza	7,4	Carchi	10,2	Tungurahua	7,9	Imbabura	7,9
14	Imbabura	6,3	Cotopaxi	6,7	Morona S.	8,4	Carchi	6,1	Cañar	6,6
15	Morona	5,7	Tungurahua	4,6	Tungurahua	8,3	Cañar	5,9	Loja	6,6
16	Zamora	5,5	Cañar	4,4	Cañar	8,3	Azuay	5,5	Tungurahua	6,3
17	Loja	5,3	Azuay	4,2	Azuay	7,8	Loja	5,1	Napo	6,1
18	Napo	5,2	Chimborazo	2,7	Chimborazo	6,5	Pastaza	5,6	Zamora Ch.	5,8
19	Azuay	4,7	Loja	1,7	Loja	5,1	Morona S.	5,5	Azuay	4,6
20	Chimborazo	2,9	Morona	0,8	Zamora Ch.	4,8	Chimborazo	4,6	Galápagos	4,3
21	Tungurahua	2,6			Napo	3,1	Zamora Ch.	3,6	Pastaza	3,9
							Napo	3,3	Cotopaxi	2,7
									Chimborazo	1,6

Fuente: INEC, Ecuador: Proyecciones de población por provincias. Períodos (1990-2000) y (2001-2010)

Elaboración: Diana Mejía M., Programa de Estudios de la Ciudad FLACSO – Ecuador

Nota: La ausencia de tasas de homicidio en determinados años de algunas provincias y la ausencia de otras provincias se debe a la falta de información de las fuentes referidas.

Si se mira la tabla N.º 1, se puede observar que la tasa de homicidios en las provincias de frontera creció de 18,9 homicidios por cien mil habitantes en el año 1990 a 36,1 en el año 2008; mientras tanto, Ecuador lo hizo de 10,3 a 18 en el mismo período. Esto significa que el crecimiento de la tasa de homicidios en las provincias de frontera fue de 70,7 por ciento, mientras el Ecuador fue de 47,6 por ciento. Estos datos nos muestran que la violencia fronteriza creció significativamente con el paso del tiempo y que también lo hizo comparativamente más que el conjunto del país (23,1 por ciento más, para ser precisos).

En 1990, la provincia de Los Ríos era la que tenía la tasa de homicidios más alta del país. En segundo lugar estaba Esmeraldas, Sucumbíos estaba en el tercer puesto y Carchi en el noveno. Para el 2008, esta situación se altera en el sentido de que primera está Esmeraldas, segunda Sucumbíos, tercera Los Ríos y novena Carchi. Si ello ocurre en términos relativos, también se debe resaltar lo que sucede en términos absolutos: llama la atención que, en el año 2008, el número de homicidios de la provincia de Pichincha –cuya capital es Quito– sea inferior a los de la provincia de Esmeraldas, teniendo en cuenta que la primera provincia tiene mucho más población que la segunda.

También es interesante el caso de la provincia del Carchi, que tiene un comportamiento muy distinto a lo que ocurre en el resto de las provincias fronterizas. Lo primero y más llamativo tiene que ver con las muertes por causas externas: la tasa de homicidios de la provincia ha estado siempre por debajo del promedio nacional y ha tenido un incremento de 2 homicidios por cada cien mil habitantes en estos 23 años, mientras Esmeraldas y Sucumbíos prácticamente la han duplicado.

Además, la tasa de homicidios de la ciudad de Tulcán –capital de la provincia de Carchi– se mantiene prácticamente estable desde el 2005 con una tasa de 4,2 por cien mil habitantes. Esta cifra es catorce veces menor al promedio de Esmeraldas, diez veces menor al de Sucumbíos, cuatro veces menor al promedio nacional y tres veces menor al de Quito. Sin embargo, los suicidios llegan al doble y los accidentes de tránsito alcanzan una cifra un tanto más alta. La mayoría de los fallecimientos por accidentes de tránsito se producen por atropellamiento. En Carchi, los delitos contra la

propiedad son los de mayor ocurrencia y de mayor connotación social. Generalmente, se cometen en el espacio público. De ellos, el más frecuente es el robo de vehículos, que después son internados en Colombia para su comercialización. Este tipo de delito masivo –y su lógica espacial, cronológica y de alto valor monetario– imprimen una percepción de inseguridad en la población bastante mayor de la que existe.

De estos datos se pueden extraer algunas conclusiones interesantes: reafirmar el principio de la heterogeneidad de la violencia en la frontera norte (en lo cualitativo y cuantitativo). Esto se expresa, por un lado, en que la provincia del Carchi posee instituciones sólidas, representativas y legítimas comparativamente con el resto de la región fronteriza. Por otro lado, es el único segmento del territorio donde existe una sociedad civil con redes sociales importantes de un lado y de otro de la frontera, lo que la convierte en una región unificada con dinámicas complementarias. Dos grandes lecciones para la seguridad ciudadana: fortalecer las instituciones democráticas y generar sociedades más integradas.

Sin embargo, estos datos también señalan –en relación al tiempo y al espacio– que hubo un importante incremento de la violencia y, adicionalmente, un tránsito y movilidad espacial de la misma en el país. Para que la violencia llegue con fuerza a la frontera norte se produjo un viraje en lo que se podría denominar un itinerario territorial: la violencia fue de la Sierra a la Costa gracias al modelo de agroexportación (se regionalizó); del campo se trasladó a la ciudad debido a la concentración de la economía y la política (se urbanizó); y, ahora, del sur hacia el norte (se estableció en la zona limítrofe) con el auge de la economía de frontera.

De todos modos, también se debe tener en cuenta que los grados de violencia fueron mayores y que aparecieron nuevos delitos y nuevas formas de violencia; lo que, a su vez, produjo la emergencia de nuevos actores vinculados al crimen como, por ejemplo, el paso de contrabandista a traficante y el apareamiento de otros (mulas, sicarios).

Por otro lado, la violencia fronteriza tiene una geografía definida que se expresa en el hecho de que es distinta a las violencias del resto del país y a las que existen en las otras fronteras. Así, las violencias se caracterizan por su heterogeneidad y porque en cada hecho delictivo hay un *sistema*

de ilegalidades. En otras palabras, el cometimiento de un hecho delictivo conlleva la realización de delitos anteriores, simultáneos y posteriores al delito principal, porque nunca un delito es el único: se trata de un sistema.

Cada ilegalidad está asociada a otras, porque siempre tras un delito principal se estructura o despliega una secuencia en cascada, un efecto dominó o una simultaneidad con otros delitos conexos. Por ejemplo, una persona se emborracha, conduce un vehículo, produce un accidente, intenta sobornar a un policía y lo agrede cuando éste rechaza su dinero. Éste es un caso en secuencia tipo cascada donde hay un orden serial de ilegalidades que se estructura a partir de un hecho inicial (emborracharse). En otros casos pueden existir enlaces delictivos simultáneos o desplazados en el tiempo: en un homicidio común puede ocurrir el porte de armas ilegal, la adquisición fraudulenta de la misma, la intromisión violenta en un domicilio y el asesinato. Esto es así también en los casos de robo de vehículos, contrabando o narco-tráfico, donde existe un circuito mucho más amplio de fases enlazadas.

De allí que se deba confirmar que la violencia no sólo es plural (heterogénea), sino también múltiple (sistémica). Por eso la violencia fronteriza es distinta en magnitud a la que sucede al interior del país (la tasa de homicidios es mayor en la frontera que en el resto del Ecuador) y además es diferente en términos cualitativos (la violencia fronteriza es distinta a la de género). Por eso, la idea y concepción de que las violencias están articuladas bajo un *sistema particular de violencias o delitos* es muy importante —por la complementariedad y las sinergias que tienen entre ellos— para entender el fenómeno y, adicionalmente, para actuar con políticas de seguridad. Se trata de desarticular el sistema y no sólo uno de los delitos, por más importante que sea éste, puesto que la *cadena de violencia* se reconstituye inmediatamente.

Es más, en el caso de la frontera de Ecuador con Colombia, se puede afirmar que la violencia fronteriza es heterogénea, porque el cordón fronterizo ecuatoriano y la articulación con Colombia son altamente desiguales, lo cual produce cadenas de violencias o sistemas delictivos distintos y diferentes, aunque en el conjunto tengan una lógica transfronteriza común.

Las tres provincias fronterizas se caracterizan por tener geografías, densidades demográficas, migraciones, empleos y pobreza distintas; así como

una precaria comunicación y escasos vínculos entre ellas, al extremo de que se puede afirmar que es menor la relación entre ellas, en comparación con la de sus pares del otro lado de la frontera. En otras palabras, hay más relaciones norte-sur que este-oeste, lo cual fortalece la lógica de una región transfronteriza.

La dinámica de la frontera es *heterogénea*, porque contiene cuatro espacios con especificidades propias, que producen sistemas de violencias fronterizas diferentes: primero, en Sucumbíos, provincia amazónica, hay una confluencia de las fuerzas irregulares propias del conflicto interno colombiano (narcos, paras, guerrilla) con un mercado interno que se sustenta en las actividades ilícitas. Es la provincia con más baja densidad institucional y poblacional de la frontera (del lado ecuatoriano), por ser la más nueva y por ser una receptora demográfica bajo distintas modalidades: colonización, refugio y atracción migratoria.

El segundo en el Carchi, provincia de la serranía, existe la mayor densidad institucional de todo el cordón fronterizo y la mayor concentración poblacional en una ciudad (Tulcán), lo cual le asigna la condición de frontera viva. El tema delictivo central es la existencia de un comercio ilegal (corrupción, extorsión, contrabando) que se funde con las condiciones económicas asimétricas de cada lado.

El tercero, en Esmeraldas, provincia costera, existe una población mayoritaria de origen afrodescendiente. Es una frontera porosa donde el narcotráfico ha producido una zona de paso que requiere de actores que desbrocen el camino (sicarios, mercado ilegal) así como también problemas típicamente interétnicos. Debido al gran incremento de palmicultoras y tala de madera, además hay muchos conflictos ambientales. Esta zona es la más problemática de la frontera de Ecuador e, incluso, de las fronteras de América Latina (excepto por la frontera entre Estados Unidos y México).

Y el cuarto, en el océano Pacífico, se ha conformado una cuarta región que actúa como un espacio delictivo para el tránsito de la migración irregular y de narcóticos hacia los países consumidores.

En suma, lo que se tiene es una triple diferenciación: la tasa de homicidios de la frontera es el doble del promedio nacional; la violencia de Sucumbíos es distinta a la de Carchi y ésta es diferente a la de Esmeraldas,

porque el cordón fronterizo ecuatoriano no puede ser considerado como una región homogénea (tampoco el colombiano). Además se debe tener en cuenta que la *violencia fronteriza* no se expresa exclusivamente en los territorios limítrofes sino que tiene un radio de influencia que lo supera ampliamente. Ejemplo de ésta afirmación puede ser la existencia en Quito de la llamada Calle Ipiales³ o en Bogotá de los San Andresitos⁴, que muestran con sus nombres la influencia del ámbito territorial de una frontera. Pero quizás lo más sintomático tenga que ver con el narcotráfico, donde la frontera es simplemente el lugar de paso hacia los lugares principales de consumo en Europa y los Estados Unidos.

Conclusiones

En el caso de la frontera del Ecuador con Colombia, la dinámica relacional tiene más fuerza en términos binacionales (norte-sur) que nacionales (este-oeste). Este hecho es una razón adicional para formular políticas transfronterizas que partan de acuerdos municipales, regionales y nacionales; es decir, de políticas transfronterizas que compaginen lo legal, lo político y lo económico. Además, se debe tener en cuenta que el cordón fronterizo es altamente heterogéneo y que, por lo tanto, también se debe considerar esta situación para diseñar políticas acordes a la realidad.

Para llegar a comprender las características de la *violencia fronteriza* es preciso generar un reconocimiento sustentado en el siguiente triple sentido:

En primer lugar se debe *reconocer lo que fue la violencia fronteriza* (mirar hacia atrás), con la finalidad de tener un sentido del devenir y de la memo-

3 Hace referencia a la ciudad de Ipiales, que es la primera (si seguimos la secuencia de la carretera panamericana) del lado fronterizo colombiano y que representa la puerta de entrada de las mercancías que posteriormente se comercian en Quito, precisamente en la calle que lleva su nombre.

4 “Los San Andresitos comercian bienes finales importados y nacionales; su principal característica es la transgresión a la norma, bien sea por contrabando, subfacturación de importaciones, evasión de impuestos o cambio de marquillas. El control de los San Andresitos, incluyendo los negocios lícitos e ilícitos, genera alrededor de 7,4 billones de pesos al año (2 500 millones de dólares al cambio de 2003)” (Garzón, 2008: 63).

ria, respecto de cómo y cuándo la frontera cambió en sus componentes y, sobre todo, tener conciencia que la frontera no siempre fue violenta. Si ello es así, ayudaría encontrar históricamente la coyuntura en que se produce el cambio y cuáles fueron los elementos que cambiaron para que la violencia fronteriza se ancle de la manera en que lo ha hecho.

Adicionalmente, hay que *reconocer lo que es la violencia fronteriza* (mirar hacia la realidad) en sus verdaderas manifestaciones y magnitudes; las asimetrías complementarias; las violencias “externas” como expresión de un espacio unificado para el delito; las heterogeneidades manifiestas de sus territorios; y las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas que la constituyen. Pero también en el sentido de superar las concepciones tradicionales que muy poco han aportado al conocimiento de la violencia y, de manera específica, de la violencia fronteriza.

Finalmente, se debe partir de la necesidad imprescindible de *reconocer al otro* (mirar la alteridad), porque la violencia fronteriza proviene justamente de una dinámica relacional (del tipo entre nosotros y ellos). Si uno de ellos no comprende al otro difícilmente se podrá conocer y enfrentar este problema. Si la frontera tiene una lógica transfronteriza, la violencia fronteriza no puede comprenderse de otra manera: relacional (complementariedad de asimetrías) y múltiple (enlaces con varias violencia).

Los *enfoques de política pública* prevalecientes han sido los de seguridad nacional, que tiene por objetivo la defensa de la soberanía nacional, y los de seguridad pública, que atacan los problemas de los enemigos internos en la búsqueda de la conservación del orden público. Éstos deben dar paso a los enfoques orientados desde la seguridad ciudadana. Así se producirían dos cambios importantes: por un lado, el tema se plantea en objetivos puntuales y como un espacio para la toma de decisiones de la política pública y, por otro, existe una priorización en la vida cotidiana de la población residente en la región transfronteriza.

Ahora bien, no cabe duda que un tema central en el gobierno de la seguridad ciudadana tiene que ver con el desarrollo, creación, fortalecimiento y configuración de las instituciones públicas. Uno de los problemas detectados tiene que ver con el hecho de que la violencia se vale de la ausencia de instituciones, utilizando la coima, la corrupción y la extorsión. Incluso,

a la hora de trasladar las políticas del centro hacia la frontera, la carencia o la debilidad de las instituciones es fundamental⁵. Otro componente central a la hora de establecer políticas contrarias a la violencia fronteriza parte del conocimiento de la economía de la frontera, porque da la impresión que la mejor política de gobierno de la seguridad ciudadana debería venir de las políticas económicas y no sólo de las políticas de control o represión militar. Resulta preferible enfrentar la violencia económica desde su propia esencia (es decir, lo económico) y no con medidas policiales.

La región transfronteriza tiene que constituirse en un espacio particular de inclusión y un encuentro para equilibrar las desigualdades socioeconómicas, articular las diferencias de lo nacional y conectar los territorios distantes que le dan sentido a lo interfronterizo. Para que ello ocurra, se requieren políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, así como políticas económicas, culturales, políticas y sociales.

La frontera debe ser un espacio para el reconocimiento de la diferencia y no un lugar para la repulsión entre los Estados; porque, cuando ello ocurre, la única forma de integración existente es la de los ilegales (la legalidad se informaliza). Todo comercio ilegal produce dinero que algún momento debe lavarse. Es decir, hay una cadena de ilegalidades. Esta forma de violencia debería ser controlada desde el ámbito de la seguridad ciudadana.

Bibliografía

Garzón, Juan Carlos (2008). *Mafia & Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.

5 La mayoría de las entidades de cooperación internacional dirigen los proyectos –a control remoto– desde Quito. Hay una suerte de “modelo zapping” de realización de las políticas, con el hecho singular de que no se puede optar por otra política.

La frontera Haití-República Dominicana: un antes y un después del terremoto

Diana Mejía M.

El terremoto que devastó al empobrecido país caribeño de Haití el 12 de enero de 2010, indudablemente ha marcado un antes y un después en la vida social de sus habitantes, a pesar de que ya existieron anteriores procesos de asilo debido a la persecución del régimen de Franyois Duvalier.

La comunidad internacional aún realiza esfuerzos principalmente económicos por apoyar a los sobrevivientes de un desastre natural que complejizó aún más la crítica situación política, social y económica que históricamente ha vivido su población. Ante ello, República Dominicana se ha convertido en el principal país de acogida de personas haitianas en situación de refugio pues comparten una frontera en común.

La convivencia entre Haití y República Dominicana evidencia históricas tensiones que van desde una acentuada discriminación (una *limpieza racial* organizada en la dictadura de Trujillo a finales de los años treinta en contra de los haitianos que vivían cercanos a la frontera) hasta recientes violaciones a los derechos humanos de migrantes haitianos, así como a sus descendientes nacidos en República Dominicana.

Bajo este contexto, y dados los altos niveles de inseguridad que se profundizaron en territorio haitiano a raíz del terremoto a inicios del 2010, gran cantidad de población haitiana se desplazó masivamente hacia la frontera con República Dominicana en busca de mayor seguridad. Pese a ello, autoridades y varios sectores sociales se pronunciaron en contra de la

instalación de campamentos de refugio, pues se consideró que el resto de territorio haitiano era suficiente para atender a los desplazados.

El vecino país ha respondido de manera favorable ante la crisis humanitaria que atraviesa Haití, pues el gobierno flexibilizó las medidas migratorias para facilitar la ayuda a los haitianos que lo necesitan. Además, el trabajo en coordinación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se ha enfocado en la asistencia de las personas evacuadas en campamentos oficiales, así como en hogares de acogida que se conformaron luego del terremoto. Dicho trabajo intenta prevenir nuevos desplazamientos o retornos apresurados que pongan en peligro la vida de los refugiados.

La zona fronteriza se ha convertido en un escenario conflictivo en el que confluyen la oportunidad de escapar no sólo a desastres naturales –como el terremoto que destruyó principalmente Puerto Príncipe– sino, también, la oportunidad de sobrevivir en un país que podría brindar mejores oportunidades que en Haití no se encuentran.

El terremoto que destruyó gran parte de territorio haitiano se convirtió, además, en la oportunidad para agilitar de forma exacerbada el comercio binacional en la frontera durante los momentos más críticos, pues el desastre provocó que se consuman de forma acelerada productos de República Dominicana. Por otro lado, la frontera sirvió para acelerar el tráfico ilegal de haitianos indocumentados hacia ciudades del interior de República Dominicana que fueron transportados en ambulancias u otros tipos de vehículos en medio del caos.

Sin duda, el terremoto en Haití marcó no sólo un antes y un después en la vida de su población, sino también en la frontera como la oportunidad de escapar, hacer negocios con la crisis, o traficar con personas. Este desastre que conmocionó al mundo marca un antes y un después en la posición política de la comunidad internacional con respecto a Haití, a la que debemos estar atentos.

Estrategias en materia de refugio

Programa de Estudios de la Ciudad

El objetivo de este espacio es presentar estrategias de seguridad ciudadana enfocadas en la zona de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de aportar al gobierno de la seguridad ciudadana en esta región.

En general, las zonas fronterizas en América Latina, por constituirse en espacios de encuentros y desencuentros, presentan problemáticas particulares y bastante complejas. En el caso de la región fronteriza del norte de Ecuador, las condiciones de marginalidad y aislamiento en las que se encuentran, junto con el incremento de los niveles de violencia y los impactos del conflicto armado colombiano, han ocasionado que sea una zona sumamente vulnerable. Por esta razón, consideramos que es fundamental la creación de una legislación especial para esta zona fronteriza –que considere su heterogeneidad y complejidad– con el fin de contribuir al desarrollo integral de cada localidad en dicha región.

Específicamente, en el tema de migración y refugio, es necesario señalar que, para un país como Ecuador, recibir aproximadamente a medio millón de colombianos es un esfuerzo significativo. Sin embargo, la elaboración de la “Política del Ecuador en materia de refugio” en el año 2008, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con la aplicación de la política del Registro Ampliado de Refugiados, constituyen un primer paso para garantizar los derechos de este grupo de personas.

Claro que, más allá de la normativa y del reconocimiento del estatuto de refugiado, es necesario implementar estrategias orientadas hacia la inte-

gración social de este grupo en las localidades de acogida, con el fin de garantizar una convivencia pacífica en estas zonas. Para esto, en primer lugar, es necesario que el Estado ecuatoriano sea capaz de garantizar adecuadas condiciones de vida, tanto para la población en situación de refugio, como para las poblaciones locales. Esto es de suma importancia ya que determinará la capacidad de acogida que tengan las distintas localidades.

En segundo lugar, es fundamental que tanto el gobierno nacional, como los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil realicen esfuerzos coordinados con el fin de potenciar sus acciones y atender de mejor manera las necesidades, tanto de las personas en situación de refugio como de las poblaciones fronterizas. En los últimos años, se ha observado una serie de acciones dispersas de distintas instituciones gubernamentales y actores sociales, las cuales no han podido ser sustentables. Por esto, es de suma importancia que exista, al menos, algún nivel de coordinación entre las diferentes instituciones, para no duplicar esfuerzos.

Por último, es importante enfatizar que las estrategias diseñadas deben estar fundamentadas en el respeto irrestricto a las garantías individuales y los derechos humanos.

Plan Ecuador, una respuesta de coordinación ante los efectos del Plan Colombia

Diálogo con Martha Moneada*

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

¿Cuál es la orientación con la que está trabajando Plan Ecuador actualmente?

La orientación es la misma con la que nació esta Secretaría Técnica. Plan Ecuador nació como una política del Estado ecuatoriano para promover la paz, el desarrollo, la equidad, la justicia y la seguridad en la frontera norte.

Lo complejo es que alrededor de Plan Ecuador ha habido un mito, de que ésta es una entidad con muchísimos recursos, algo así como un 'gran programa de desarrollo'. A mi juicio, eso también obedece a que Plan Ecuador se monta sobre lo que era UDENOR (Unidad de Desarrollo Norte) que sí era un programa de desarrollo que directamente construía obras y ejecutaba acciones.

Nuestro rol es articular los esfuerzos del Estado en la frontera norte, actuar como una alerta para orientar la inversión del Estado en la frontera norte, poder coordinar con los distintos ministerios y señalarles las prioridades en función del trabajo que tiene Plan Ecuador (que es cercano a comunidades, gobiernos locales, etc.).

Esta concepción de coordinador y orientador de la acción del Estado en la frontera es difícil de entender para la población porque no es un rol tan-

* Secretaria técnica de Plan Ecuador.

gible, y tenemos toda esta historia anterior de hacer parecer a Plan Ecuador como un gran fondo y ejecutor de obras.

En cuanto a la política del Registro Ampliado, ¿cómo podría evaluar su desarrollo?

Sobre el Registro Ampliado se han tejido grandes mitos. Uno de ellos es que a propósito del Registro Ampliado se ha posibilitado el ingreso de nuevos ingentes humanos de Colombia.

La política del Registro Ampliado es una medida de seguridad, pero también de respeto a los derechos humanos de colombianos que han huido de su país víctimas de la violencia. Nos permite saber quiénes son y dónde están localizados. Además nos posibilita un censo migratorio para hacer un seguimiento a estas personas.

En consonancia con lo que dicen la Constitución del Ecuador y los Acuerdos Internacionales que hemos firmado, necesitamos garantizar derechos a la población de cualquier nacionalidad que esté en este país.

Al finalizar el Registro Ampliado, corresponde hacer una evaluación muy objetiva y seria de lo que ha sido, en la perspectiva de que hay que mejorar los controles. Es un tema que amerita mejorar la coordinación entre las distintas instituciones vinculadas.

¿En qué medida el Plan Ecuador ha podido aportar en mejorar la seguridad ciudadana en la frontera norte?

En los dos últimos años, el esfuerzo del Estado ecuatoriano es visible gracias a la presencia de cerca de trece mil hombres y a la construcción de algunos destacamentos militares y policiales. Eso ha significado que crezca de manera vertiginosa la inversión del Estado en la frontera. Aún falta mejorar los niveles de confianza entre la población y las fuerzas del orden (Policía y Fuerzas Armadas).

Se ha conseguido un buen nivel inicial en seguridad, pero todavía tenemos que avanzar como Estado en lo que es seguridad ciudadana. Dicho concepto involucra una participación activa de la población para que ésta

Plan Ecuador, una respuesta de coordinación ante los efectos del Plan Colombia

se sienta con plena seguridad y confianza de acudir a las fuerzas del orden y denunciar lo que está pasando. Implica, también, incidir sobre los niveles de justicia. La frontera no se ha caracterizado por ser un escenario donde se aplique efectivamente la justicia. Mientras eso no suceda, lo que se vive es una tensión permanente y hay que trascender esos niveles.

Pastoral de Movilidad Humana de Carchi: Una posición ante el Registro Ampliado

Diálogo con el Padre José Lara Pantoja*

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

¿Cuándo inicia el trabajo de Movilidad Humana de Carchi?

El trabajo de Movilidad Humana se comienza a visualizar hace 19 años, gracias al interés de los obispos de Tulcán e Ipiates de aquel entonces. Así nace la Pastoral Fronteriza.

Actualmente, se ha involucrado la Pastoral Social Cáritas, Diócesis de Tulcán. Curiosamente, este proceso no sólo involucra a Ipiates y Tulcán; también participan Ibarra, Esmeraldas y Sucumbíos. Del otro lado, están Puerto Leguísamo, Putumayo, Mocoa Sibundoy y Tumaco. Nuestras líneas de acción se dirigen a defender los derechos humanos de la gente que vive en la frontera, incluyendo a las etnias indígenas.

¿Cómo evaluaría al Registro Ampliado como política del Estado ecuatoriano?

La apertura del Gobierno ecuatoriano, en tema de refugio, es algo muy loable. Pero mientras no se haga un discernimiento de las personas que hayan sido reconocidas como refugiadas habrá problemas. Me atrevo a decir que el Registro Ampliado no ayudó a los vulnerables, sino que ayudó a los “avispados”.

* Vicario Pastoral Social - Cáritas, Diócesis de Tulcán.

Hay gente colombiana que tiene buenas posibilidades económicas y que se aprovechó del momento, y la gente que debía estar en el Registro Ampliado no está. Eso es una pena, lo digo como pastor. Además, hubo un error: no haber socializado con los actores que están en la frontera, pues los actores fundamentales son: el presidente de la junta parroquial, el teniente político, el cura y otros. El asunto se ha restringido solo a un nivel gubernamental. Las entidades gubernamentales muchas veces no conocen a ciencia cierta las necesidades y problemáticas vitales de las comunidades.

Entonces, la imposición desde Quito o Bogotá para las zonas de frontera –como no conocen la realidad– es una situación que convierte al colombiano en alguien más irregular de lo que es.

Está bien que se dé la ayuda humanitaria, pero se tiene que socializar con las instituciones que vivimos en la frontera y no hacer brigadas desde Quito con gente que ni conoce la frontera.

¿Cuál es el trabajo que actualmente realiza la Pastoral de Movilidad Humana de Carchi, en cuanto al refugio en la frontera?

Como Iglesia, brindamos acompañamiento jurídico legal gratuito a la gente colombiana para que regularice sus papeles en Ecuador. Contamos con un abogado de la Pastoral Social para estos casos. Estas personas únicamente tienen que hacer los gastos de documentación del apostille, del movimiento migratorio, de las partidas íntegras de Registro Civil que pide la Dirección General de Extranjería y un depósito en el Banco Internacional.

Por otra parte, las instituciones que se encargan de los trámites de ayuda en la frontera como regularización, visa de amparo, visa de renovación del documento para estar en el Ecuador, deberían ser ágiles, pero son trámites burocráticos muy pesados.

4. Políticas binacionales



La violencia fronteriza, una interrogante por descifrar

Fernando Carrión Mena

Con el desarrollo de la globalización y la transformación que viven los tipos de violencia a escala mundial, las fronteras se encuentran en un profundo proceso de cambio. Sobre todo, aquéllas donde hay realidades asimétricas, pues la relación a ambos lados de la frontera se ha tensado de tal modo que termina condicionando la vida social y económica del vecino, más aún si existe hegemonía de uno de ellos.

Por eso, las fronteras han transformado su rol en estas dos últimas décadas. Así, de espacios de encuentro-separación de los Estados nacionales han pasado a ser plataformas de interrelación de los circuitos económicos mundiales, con lo cual se produce una mutación importante en el actor social central: de contrabandista —que aprovecha las diferencias económicas entre los países para introducir productos sin pago de aranceles— a traficante —que lleva productos ilegales desde territorios distantes—. En este tránsito existe un impacto en la economía, en la autoridad política, en las instituciones y en la vida cotidiana, tanto de los espacios transfronterizos como al interior de los propios países.

Una afirmación de este tipo nos lleva a pensar en la necesidad de generar políticas de seguridad ciudadana distintas a las que hasta ahora se han desarrollado en estos espacios. Da la impresión que el cierre de fronteras, la imposición de visas selectivas, el manejo de políticas económicas diferenciales, la generación de estrategias de seguridad unilaterales, entre otras medidas, no han dado los resultados esperados. Por eso, resulta más intere-

sante pensar en políticas distintas a las de separación o ruptura mediante la integración de los Estados. Los muros reales o virtuales que se implantan sólo llevan a que los procesos de diferenciación se potencien, lo cual conduce a que las diferencias sean razones importantes para que la violencia encuentre su mejor espacio de desarrollo.

El Ecuador tiene, en este momento, las dos caras de la moneda en sus dos fronteras. En la frontera sur —con el Perú— se han diseñado conjuntamente políticas binacionales, nacionales y locales tendientes a la integración, con un fortalecimiento de las instituciones (municipios), ejecución de proyectos vinculados (educación), impulso de políticas de confianza mutua (gasto militar) que han permitido dar vuelta a la página de los históricos diferendos comunes y crear una zona transfronteriza de paz.

Por otro lado, en la frontera norte —con Colombia— ha sido todo lo contrario. Desde principios de este siglo, Colombia impulsó una política de seguridad sustentada en una visión de ‘conflicto interno’ que pronto se transformó en una batalla contra el narcotráfico y el terrorismo, mirados como flagelos mundiales. En este cambio de política fue importante la tesis de las guerras preventivas que, proveniente de Estados Unidos, encontró un espacio fértil en Colombia con la tesis de la extraterritorialidad. Un cambio de este tipo condujo a la invasión al territorio nacional en Angostura y a la ruptura de las relaciones diplomáticas.

De allí que tengamos en las dos fronteras situaciones totalmente distintas: la tasa de homicidios en el lado ecuatoriano de la frontera con Colombia es de 36 homicidios por cien mil habitantes y en la frontera sur con Perú es de 9 homicidios; es decir, una relación de uno a cuatro. El promedio de la tasa de homicidios en Colombia es de 34 mientras en Perú es de 12.

El Plan del Buen Vivir en la frontera sur

Johanna Espín M.

En 1998, con la firma del Acuerdo de Paz en Brasilia, Ecuador y Perú pusieron fin a una larga época de conflictos, e inició una nueva etapa en las relaciones entre ambos países, la cual se orientaba hacia la cooperación binacional. El Acuerdo de Paz no incluía únicamente aspectos relacionados a la definición de los límites fronterizos, sino además aspectos económicos, comerciales, de integración, es decir, elementos que permitiesen un auténtico desarrollo económico y social de las poblaciones fronterizas, las cuales se caracterizaban por la pobreza y exclusión.

Con el fin de cumplir con los objetivos propuestos dentro del compromiso establecido, se suscribió el Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. Dicho pacto estaba orientado a fortalecer la cooperación bilateral, establecer un régimen fronterizo y elaborar un plan de desarrollo de la región fronteriza. Por esta razón, en este marco se creó el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. Además, se constituyeron instancias nacionales y binacionales que se encargarían de impulsar las acciones estipuladas en el acuerdo y de darles un adecuado seguimiento (tal es el caso de la Comisión de Vecindad Ecuatoriana Peruana).

Diez años después de la firma del Acuerdo de Paz, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 1366, se ratifica el Acuerdo de Ampliación del Plazo de Vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza con lo cual se garantiza la continuidad de dicho plan hasta el año 2013. Sin

embargo, en esta ocasión, se nombra como institución responsable de su aplicación a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SEN-PLADES. Esta institución, en cumplimiento de su obligación, elaboró el Programa del Buen Vivir para el Desarrollo Equitativo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, como una nueva estrategia de intervención en la región que permitiría, por un lado, coordinar el trabajo de los actores políticos, sociales, gubernamentales, privados de la zona; y, por otro lado, priorizar los programas y proyectos estratégicos de la zona con el fin de elevar el nivel de vida de las poblaciones fronterizas.

Como se puede observar, a lo largo de estos doce años, en la zona de frontera entre Ecuador y Perú, se han establecido varias políticas nacionales y binacionales de desarrollo, además de una serie de mecanismos e instituciones para la implementación de las mismas. Cabe mencionar la voluntad política que los gobiernos de ambos países han demostrado durante este proceso. En la actualidad, es necesario señalar el esfuerzo realizado para vincular la política nacional con las políticas locales, como es el caso de la elaboración del Plan del Buen Vivir de la Región Fronteriza en concordancia con los ejes estratégicos y objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir. En este sentido, hay que destacar la importancia que tiene el diseño de políticas públicas específicas para las zonas de frontera, las cuales se enfocarían en las particularidades y dinámicas propias de la región.

Sin embargo, estos importantes esfuerzos por establecer políticas públicas –e instituciones que respondan a las distintas realidades de las poblaciones locales fronterizas– deben ser realizados a lo largo de las dos zonas fronterizas de Ecuador, las cuales durante mucho tiempo han permanecido en una situación de marginación con respecto al resto del país. De igual manera, es importante avanzar hacia el establecimiento de políticas binacionales (como el caso del Plan Binacional Ecuador-Perú) en la zona de frontera entre Ecuador y Colombia, las cuales comprometan a los gobiernos de ambos países con el desarrollo de dicha región.

Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada

Andrés Orlando Gómez López*

INVESTIGACIÓN

El presente artículo es una exploración de las autodenominadas políticas públicas adoptadas en materia de seguridad por los gobiernos ecuatoriano y colombiano a partir del año 2000, siguiendo sus antecedentes, acciones y reacciones ante las mismas.

Plan Colombia

Alcanzar la paz mediante la negociación política entre el gobierno y las guerrillas estaba en el primer plano de la opinión pública al comienzo del periodo presidencial de Pastrana en el 98, debido al incremento de la violencia, los reveses del ejército frente a las guerrillas y los costos que acarrearía el conflicto (Leal, 2006: 525).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) planteado por este gobierno incluía al Plan Colombia como programa de proyectos productivos participativos en el sector rural, de atención humanitaria, de fortalecimiento de organizaciones sociales locales y de inversión en infraestructura de comunicación como un apoyo a las economías lícitas locales.

* Politólogo, Universidad Javeriana Bogotá-Colombia, M.A. Desarrollo Local y Territorio FLACSO-sede Ecuador. aogomez@flacso.org.ec

Dicho PND contaba con el financiamiento derivado del Fondo de Inversión para la Paz (FIP), creado como un mecanismo para conjugar los dineros de cooperación internacional y recursos nacionales como apoyo a proyectos de sustitución de cultivos ilícitos, lo que en 2005 pasaría a ser el programa contra cultivos ilícitos del también programa presidencial para la acción social.

También, hay que recordar que Pastrana ejercía la denominada *diplomacia por la paz* para fortalecer el Plan Colombia, al mismo tiempo que su administración adelantaba ‘conversaciones de paz’ con las FARC.

Una consecuencia de estas acciones fue el apoyo de EE. UU. al Plan Colombia, enfatizando en el componente militar del mismo y secundando el propósito del gobierno colombiano al robustecer sus Fuerzas Armadas en un contexto en el que se consolidaba la noción de los actores gubernamentales de que los grupos guerrilleros se nutrían del narcotráfico (Leal, 2006: 529; PND, 1998-2002).

La otra consecuencia fue el rompimiento de las negociaciones entre las partes por señalamientos mutuos relacionados con la ayuda estadounidense. Además, se produjo un incumplimiento de acuerdos entre las partes en el marco de una negociación en medio de la confrontación armada.

El Plan Colombia quedó en la memoria institucional como una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo era combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, lo que contribuiría a la reactivación económica del país y la oferta de drogas ilícitas (DNP-DJS, 2006: 10).

Consecuentemente con su concepción, las acciones del plan se concentraron en la lucha antidroga y el crimen organizado, en el fortalecimiento institucional, en la reactivación económica y social, y en la atención a familias desplazadas por los actores armados no estatales.

El famoso componente militar incluye área erradicada, incautaciones, laboratorios destruidos y gasto en defensa y seguridad. El segundo se refiere a la inversión en gobiernos locales, casas de justicia, apoyo a la rama judicial, al sistema acusatorio y a la investigación criminal. El tercero tiene en cuenta la ley de preferencias arancelarias andinas –ATPA– Y la gestión de programas presidenciales de ‘carácter social’ como ‘familias en acción, familias guardabosques y atención a familias desplazadas’.

Este plan, entonces, es un esquema en el que la lucha antidrogas tiene su compensación con la ley de preferencias arancelarias andinas (lo que en teoría contribuiría a la reactivación económica y social) y en el apoyo a la gestión de la red de apoyo social (Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción, Familias Guardabosques y Atención a familias desplazadas).

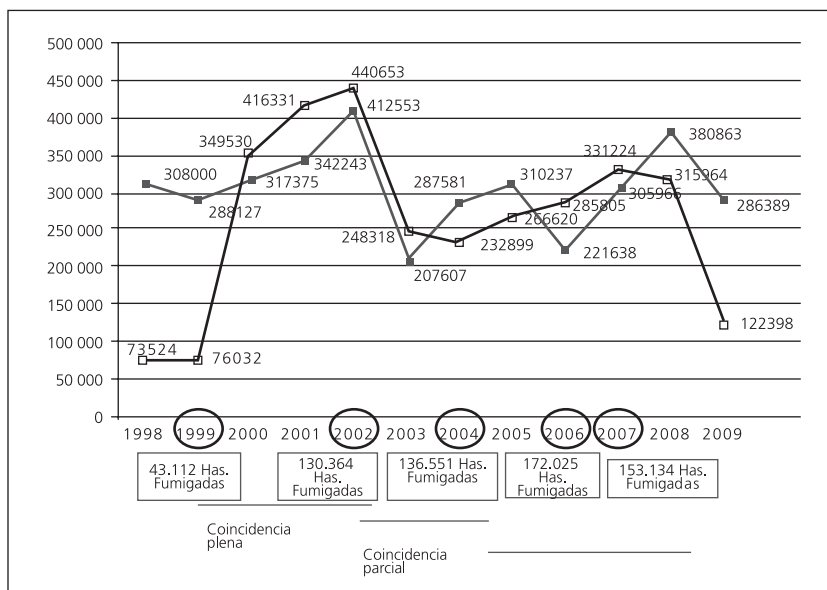
Para referirse a las bondades del plan, el discurso gubernamental se detiene en el primer componente y resalta el cambio en la tendencia de la cantidad de hectáreas sembradas con cultivos de coca. Así, las zonas sembradas eran de 101 800 hectáreas en 1998 y de 163 289 hectáreas en el 2000. De este modo, el Plan Colombia ha hecho disminuir esa cifra a 85 750 en 2005 y a 81 000 aproximadamente en 2008.

El otro elemento –en el que tanto actores gubernamentales como no gubernamentales se detienen al describir las acciones del Plan Colombia– es la ayuda estadounidense al mismo. Al respecto, es importante acotar que existe una controversia en los montos totales del Plan Colombia.

Rojas (2006: 1999) habla de 5 000 millones de dólares entre 1999 y 2006, mientras que el Departamento de Planeación Nacional de Colombia presenta una ejecución de 10 732 millones de dólares entre 1999 y 2005, de los cuales un 57,5% es para la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado –el componente militar–, un 26,6% para el fortalecimiento institucional, y un 16% para programas sociales (DNP-DJS, 2006: 11). Esta controversia refleja que no ha sido clara y abierta la discusión de los tiempos y de los montos del Plan Colombia.

En cuanto a sus efectos, diferentes ONG situadas tanto en Colombia como en Ecuador, así como los sucesivos gobiernos ecuatorianos, han sostenido que uno de los efectos del Plan Colombia ha sido el desplazamiento de personas tanto al interior de Colombia como hacia Ecuador. Ésta es la fuente principal de lo que consideran ‘el problema de refugio’ que ha llevado al gobierno ecuatoriano a formular y ejecutar una política que fortalezca su institucionalidad ante este fenómeno concebido como un problema para este país.

Gráfico N.º 1.
Coincidencia en términos nacionales entre desplazamiento
por año (1997-2009) y número de hectáreas de cultivos ilícitos
erradicadas por medio de fumigación



Nota: Diversos análisis acuden a la relación entre la cantidad de cultivos de coca fumigados y el desplazamiento forzado producido por los actores del conflicto armado para explicar, para no perder de vista la posible incidencia del primero sobre el segundo. El gráfico indica el tipo de coincidencia (plena o parcial) entre el número de hectáreas fumigadas y el número de personas desplazadas forzadamente en el marco del conflicto armado. La línea naranja representa los datos de la ONG colombiana Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), mientras que la línea amarilla hace referencia a los datos de la Agencia Gubernamental Acción Social. En este gráfico, la relación entre área fumigada y población desplazada se realiza usando los datos de CODHES.

Fuentes: CODHES, reporte de 27 de junio de 2010. OCHA Colombia, "Colombia Humanitarian situation, synopsis July- December 2009". El autor ha ensamblado estos datos con respecto al número de hectáreas asperjadas.

Elaboración: Andrés Gómez.

Política de seguridad democrática

Con el fracaso de las conversaciones de paz, el tema de la seguridad –y más aún, el asunto de resolver el conflicto armado minimizando militarmente a las guerrillas– se ubicó de manera progresiva en el ‘debate ciudadano’¹, hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública durante el último año del gobierno de Pastrana. Asimismo, temas como el secuestro y la extorsión estaban ‘a la orden del día’ en los medios de comunicación.

Adicionalmente, el candidato disidente del partido liberal, Álvaro Uribe Vélez, subía en las encuestas enarbolando un discurso de enfrentamiento frontal y total a las guerrillas mediante la ‘recuperación’ de territorios dominados por estas agrupaciones, y proponiendo un proceso de negociación con los grupos paramilitares con la intención de disminuir el efecto de la intensidad del conflicto.

En la política de seguridad de Uribe tiene gran preponderancia la política proveniente del gobierno de Pastrana a través del Plan Colombia, que terminó por ser la combinación de la política antinarcoóticos cimentada en la fumigación de cultivos y la modernización y fortalecimiento de las FF. AA. con la ayuda de Estados Unidos.

En Colombia, es recurrente la referencia de que los efectos del Plan Colombia en la era del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) están enmarcados por la reorientación dada por su antecesor a la política exterior colombiana, caracterizada por habérsela ‘instrumentalizado’ en función de la estrategia del gobierno frente al conflicto armado.

Otro antecedente es el enfoque que el presidente Uribe quiso darle al conflicto que vive Colombia, interpretándolo no como un conflicto armado o una confrontación política sino como una amenaza terrorista (Rojas, 2006: 91). Vale decir que esta tesis la sostuvo tanto en el interior como en el exterior del país, lo que se interpretó como la extraterritorialidad de la concepción de seguridad del gobierno de Uribe en los países vecinos.

1 Agenda pública, opinión pública.

Esta política se enfocó en la recuperación, mantenimiento y consolidación del control estatal a través del ocupamiento de las diferentes regiones del país. En ese sentido, fortalecer las instituciones de seguridad y defensa, la cooperación ciudadana, el incentivo a la desmovilización y la ‘campaña’ en el exterior para contrarrestar la que denominó como *diplomacia de las FARC* eran prioridades para la administración mencionada.

Es relevante subrayar la concepción de seguridad con la que se enfoca esta política ya que está dirigida desde un discurso de la cooperación ciudadana y el compromiso de la sociedad, demandando la solidaridad de la ciudadanía en defensa de los llamados “valores democráticos” (Ramírez, 2003: 174).

De allí la coherencia que tienen las medidas implementadas con éste enfoque, de las cuales se resaltan el impuesto a la seguridad a personas naturales poseedoras de amplios capitales, el reclutamiento de los llamados soldados campesinos para reforzar las zonas de donde son oriundos, la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios de inteligencia, las recompensas por información y el estímulo a la desertión de combatientes ilegales.

En el marco de esta política entra el denominado Plan Patriota, concebido como un gran operativo ofensivo de las FF. AA. colombianas. Dicho plan está apoyado logística, estratégica y operacionalmente por EE. UU. para recuperar el territorio concebido como la retaguardia histórica de las FARC en las selvas del sur del país (Rojas, 2006: 95).

Con la reelección del presidente Uribe, el gobierno evaluó la política de seguridad democrática y reformuló la política de la seguridad democrática, buscando consolidar el control territorial no sólo con la instauración de la fuerza militar sino con diferentes agencias del Estado y de la política social (dependiendo de las diferentes zonas del país).

Al mencionar los indicadores relevantes de esta política, tanto actores gubernamentales como no gubernamentales, se ubican en la disminución de los homicidios, la disminución del secuestro y la desmovilización de miembros de grupos paramilitares.

Durante el gobierno del presidente Uribe fue recurrente la referencia a la disminución del número de homicidios y de su correspondiente tasa,

defendiendo que a partir del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares llevado a cabo en su primera administración, los homicidios descendieron –de 28 534 en 2002 a 17 473 en 2004– relacionando esto con la disminución de la intensidad del conflicto en Colombia.

Tabla N.º 1
Número y tasa de homicidios en Colombia en el periodo 1999-2009

Año	Número de homicidios	Tasa de homicidio
1999	23 209	56
2000	25 654	61
2001	27 685	64
2002	28 534	64
2003	19 957	50
2004	17 473	42
2005	17 331	41
2006	16 274	38
2007	14 751	37
2008	14 088	34
2009	17 717	39

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Colombia.

Elaboración: Andrés Gómez.

Con respecto al secuestro, según el gobierno, a partir de 2002 –comienzo del periodo de Uribe–, este delito fue disminuyendo, tanto por la dificultad para retener personas como por una menor oportunidad de los grupos irregulares para realizarlos.

El gobierno nacional sostiene que la Política de Seguridad Democrática con su propósito de recuperar el control territorial a través del incremento del pie de la fuerza pública logró cambiar la tendencia de 3 572 secuestros en 2000 a 521 en 2007, según la Vicepresidencia de la República.

No obstante, algunos medios de comunicación hicieron visible una reacción hacia esta política, propuesta por algunas ONG de derechos hu-

manos con respecto a la operatividad de grupos neo-paramilitares, la persistencia del desplazamiento en el país y la dinámica de la estrategia de las agrupaciones guerrilleras ante la confrontación desde las Fuerzas Armadas.

A este término (grupos neo-paramilitares) lo distinguieron del usado por el gobierno nacional –bandas criminales (bacrim)– para referirse a agrupaciones que ejercen control de territorios, de población y de mercancías, señalados de tener relaciones con integrantes de la fuerza pública, ejercer control sobre miembros de partidos y movimientos políticos, entrar en simbiosis con el narcotráfico e interferir en la institucionalidad local y regional.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales han reaccionado ante la persistencia del desplazamiento forzado. Coinciden en señalar que tras las negociaciones de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre el 2003 y el 2005, el desplazamiento no cesa, registrándose en el 2008 cifras de desplazamiento forzado (380 863 personas) que se registraban en 2002 (412 553 personas).

Por lo demás, se ha alertado sobre el incremento en la inseguridad urbana registrando la actividad de grupos armados ilegales en cerca de 600 de los 1 001 municipios y demandando una revisión de la política de seguridad en las capitales de departamentos y del país ante la reconfiguración de los poderes *de facto* ligados a las antiguas AUC.

Por último, las informaciones de las organizaciones no gubernamentales muestran la configuración de corredores del conflicto en Colombia terminando el mandato de Álvaro Uribe, los cuales fundamentalmente están situados en el pacífico, el oriente y desde el noroccidente al nororiente.

Política de seguridad para la frontera norte del 2000 y de defensa nacional

Analistas y actores gubernamentales coinciden en señalar como antecedentes de este tipo de políticas en Ecuador, desde la década del 2000, a la clausura del conflicto con el Perú, la escalada en índices de violencia y criminalidad en la década de los 90 en el país andino y el giro de la atención gubernamental hacia el norte del mismo.

Es común encontrar que después de la clausura del conflicto con el Perú, la frontera norte comenzó a ser vista como un lugar problemático y vulnerable a la seguridad de los ecuatorianos, y percibida por los sucesivos gobiernos como un espacio de tránsito de grupos irregulares provenientes del conflicto colombiano, de presencia de economías ilegales y de proliferación de mafias organizadas.

En el discurso, estas políticas conciben como amenazas relacionadas con el conflicto armado colombiano al narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; así como a sus efectos –impacto de las fumigaciones a cultivos ilícitos en Colombia en la zona fronteriza, migraciones y presencia de refugiados, procesamiento de droga e involucramiento de población en actividades ilegales–, asumiéndolos como riesgos que enfrentaba el territorio ecuatoriano.

Sus formuladores ubicaron la afectación al Ecuador en el narcotráfico, el desplazamiento de población, la extensión de la zona de cultivo y procesamiento de droga hacia áreas selváticas, la destrucción agrícola y medioambiental de las fumigaciones, el involucramiento de la población de regiones deprimidas en la zona nororiental ecuatoriana en actividades informales ligadas al negocio de la droga, la ampliación del negocio de insumos y tráfico de precursores y la reproducción de redes de narcolavado en el sistema financiero nacional (Ministerio de defensa, 2006: 38).

Estas políticas formuladas en el gobierno de Gustavo Noboa –sustituto del depuesto Jamil Mahuad– tuvieron como objetivos fundamentales mantener una posición de no intervención en el conflicto colombiano (evitando cualquier posibilidad de realizar operaciones combinadas o conjuntas con Colombia), crear la Unidad del Desarrollo del Norte (UDENOR), y mejorar la capacidad operativa de la Fuerza Pública.

UDENOR, como programa incluido en esta política y componente de una concepción de ‘seguridad integral’ desde la perspectiva de los formuladores de la misma, se creó en 2001 con el propósito de atender el desarrollo económico y social en la región de la frontera norte –en donde incluían a Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo–, y buscando fortalecer la posibilidad de empleo en las poblaciones de frontera con el fin de desalentar a la población a que se vinculara con actividades ilegales.

Esta entidad está vinculada a la ayuda generada al Ecuador y a los países vecinos de Colombia por parte de Estados Unidos a través de la Iniciativa Regional Andina para responder a los efectos a estos países que se venían con la aplicación del Plan Colombia.

Como reacción a estas políticas se ha podido identificar que, desde Quito, las ONG se han mostrado preocupadas por la securitización de la frontera que no sólo se refiere al aumento de efectivos militares a los largo de la misma sino al relacionamiento del incremento de los índices de criminalidad en el Ecuador con el conflicto colombiano y los efectos generados por el mismo descritos arriba.

Plan Ecuador

Los antecedentes de esta política pública están asociados por sus formuladores, por un lado, al ‘histórico descuido por parte del Estado’ en la ‘región de frontera norte’ –que relacionan con una debilidad institucional–, y, por otro lado, a ser respuesta o reacción al Plan Colombia.

Al mismo tiempo, actores gubernamentales y no gubernamentales concuerdan en que como antecedente institucional de la Secretaría Técnica de Plan Ecuador (STPE), organismo administrador de esta política, se puede nombrar a UDENOR, la cual buscó incidir en proyectos de desarrollo como un componente de seguridad.

También es recurrente la mención por actores gubernamentales y no gubernamentales del artículo 249 de la Constitución ecuatoriana del 2008, el cual demanda “atención preferencial para afianzar una cultura de paz, y desarrollo socioeconómico mediante políticas integrales (soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad) en los cantones que se encuentren en una franja fronteriza de 40 kilómetros”.

Ahora, bien, la acción de la STPE se agrupa en tres formas, consistentes en la coordinación de la acción del Estado en la frontera norte –formulando un plan de inversiones anual, estableciendo metas mínimas de inversión, solicitando a cada ministerio su ‘contribución’ para cumplir esas metas–, coordinación de la cooperación internacional y ejecutando pro-

yectos de desarrollo directamente.

No obstante, la reacción más notoria a la ejecución de esta política se realizó desde el interior del gobierno, por parte del presidente de la república. Éste fue el ‘ultimátum’ de seis meses a partir de enero de 2010 que anunció en el “informe semanal a la nación” que transmite los sábados a través de los medios de comunicación, para que demostrara ‘mejores resultados’.

A la vez, se encuentran respuestas a esta reacción consistentes en llamar la atención de que en la práctica la STPE está recibiendo tres mandatos que no corresponden a los recursos de gestión que tiene dentro de la estructura estatal.

Se le ha asignado un mandato de coordinador de la inversión pública cuando está subordinada al ministerio coordinador de seguridad. Su misión implica prácticas de planificación, pero el organismo planificador del Estado es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y, por último, la demanda de la población en cuanto a ejecución de obras se convierte en otro mandato, cuando en la estructura estatal los llamados a esto son los ministerios (que también son rectores y reguladores).

Por tanto, al parecer, el reclamo a la gestión de esta entidad tiene que ver con su posición en la estructura del Estado que le determina el poder institucional para coordinar la inversión sectorial, marco en el que se dan las razones por las cuales ha habido una movilidad importante en la dirección de dicha entidad.

Política del Ecuador en materia de refugio

Esta política menciona como su antecedente institucional el capítulo de “Política Exterior” del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), correspondiente al primer gobierno del presidente Rafael Correa, en donde se formula la entrega de documentación a la población que amerita protección internacional en referencia a las personas indocumentadas y excluidas del acceso a servicios públicos y al mercado laboral nacional.

Además de esto, a comienzos del 2008, ACNUR presentó un estudio denominado “Necesidades de protección internacional de población colombiana en la región de la frontera norte de Ecuador”, en donde llamaba

la atención al estado ecuatoriano sobre la necesidad de protección de refugiados *de facto* y de establecer el número de estas personas, excluidas del efectivo acceso a derechos fundamentales.

En cuanto a la política, ésta acoge el conocido Registro Ampliado como herramienta de uno de sus programas consistente en la garantía de derechos de las personas con necesidad de protección internacional.

La ejecución de esta herramienta de la política, más que la totalidad de ésta, despertó diversas reacciones, en tanto se asoció con un *registro indiscriminado*, con una oportunidad a la figura del “pasajero gratuito”, a la ejecución de la medida como tal y las limitantes que puede significar el ser portador de una identificación de refugio.

Para terminar, una conclusión general de la lectura de los discursos propuestos en las políticas públicas de este tipo es que, en términos nacionales, Colombia mantiene una práctica de seguridad pública en referencia a un enemigo interno que implica el territorio fronterizo sur-occidental, mientras que Ecuador mantiene vigente la práctica de seguridad nacional en referencia a un enemigo externo que compromete su frontera norte. En las dos políticas es común la referencia al desplazamiento forzado de personas, en las de Colombia como indicador de la acción gubernamental, mientras que en las ecuatorianas se lo percibe como una justificación de la acción del Estado.

Bibliografía

- Leal, Francisco (2006). “Políticas de seguridad: de improvisación en improvisación”. En *En la encrucijada*, Francisco Leal Buitrago (Ed.): 513-544. Bogotá: Norma.
- Ramírez, Martha Lucía (2003). “Política de defensa y seguridad democrática”. En *El conflicto, callejón con salida*, PNUD (Comp.): 174-178. Bogotá: El malpensante.
- Rojas, Diana (2006). “Balance de la política internacional del gobierno Uribe”. *Análisis político*, N° 57: 85-105.
- DNP-DJS (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Recuperado el 17/05/2010. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co>

Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002). “Cambio para construir la paz”. Recuperado el 16/05/2010. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co>

Vicepresidencia de la República de Colombia (2008). *Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*. Bogotá: Observatorio de DDHH y DIH.

Ministerio de Defensa Nacional de la República del Ecuador (2006). *Política de la defensa nacional del Ecuador*. Edición actualizada. Quito: Ministerio de Defensa.

La militarización en las fronteras de El Salvador: ¿Solución al problema de la violencia?

Diana Mejía M.

La militarización de las fronteras de El Salvador, como política de seguridad pública, no solo obedece a los altos niveles de violencia que vive este país; sino que también se relaciona con las políticas públicas de orden mundial establecidas desde los Estados Unidos, cuyo objetivo central es la lucha antidroga, principalmente.

Mauricio Funes, presidente de El Salvador, plantea una acción política en la que los militares se movilizan por acciones de seguridad pública; esta decisión política, sin duda alguna, muestra un escenario similar al que viviera este país en 1992 cuando concluyó la guerra civil.

Según el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCA VI), El Salvador es uno de los países con más altos niveles de violencia, presentando los siguientes datos absolutos: en el 2007 se registraron 3 497 homicidios; durante el 2008 la cifra descendió a 3 179; en el 2009 hubo 4 349 casos de homicidios; y durante los dos primeros meses del 2010 ocurrieron 741 homicidios registrados. La relación con estas cifras absolutas evidencia, según datos de la Policía Nacional Civil, que El Salvador tiene una tasa de homicidios a nivel nacional que tiende a crecer de 56 en el 2008 a 71 en el 2009.

Indudablemente, las decisiones en cuanto a políticas públicas están atravesadas por una serie de actores (sector empresarial, gobierno, Estado, sociedad, etc.) que se ven afectados por la creciente problemática de la criminalidad en este país. Esto posibilita que la economía nacional y la convivencia social se vean afectadas.

Funes ha sido fuertemente criticado por varios planes antidelinquenciales que no han logrado disminuir la violencia en la sociedad salvadoreña. A pesar de ello, ha sido partícipe de una serie de consultas con diversos sectores para combatir la criminalidad. La nueva acción política marca una distancia trascendental, cuando decide pasar de una enunciada política de prevención a una fuerte política de represión.

La nueva directriz que apunta a disminuir la violencia en El Salvador busca enfrentar a las pandillas o maras entendidas como organizaciones delictivas armadas. Se sostiene la urgencia de implementar un plan que implica incrementar la acción militar al trabajo de la policía. Esto a pesar de que constitucionalmente los soldados no deberían operar desde las calles, ni participar en labores de seguridad pública, sino únicamente en defensa de la soberanía nacional, lo cual contribuye a que los roles de la policía y el ejército puedan ser distorsionados. Pese a ello, estas funciones cambian vía decreto ejecutivo con la finalidad de combatir el contrabando, el tráfico de drogas, la trata de personas, u otros delitos no sólo en las fronteras sino en el territorio nacional.

El plan global antidelinquencia contempla un intenso movimiento hacia las fronteras salvadoreñas; configurando la idea del ‘enemigo externo’ que influye negativamente en el Estado y en la sociedad, con la presencia y desarrollo del comercio ilegal, del crimen organizado, de la trata de personas, y del incremento de la delincuencia, etc.

Esta política pública incide directamente en la sociedad salvadoreña y no solamente ha implicado una acción represiva, sino que deja de lado una perspectiva tanto económica como política, que pueda revertir los problemas estructurales de la violencia desde diferentes perspectivas. Dichos problemas no deben restringirse únicamente a la militarización dentro del territorio nacional y de sus fronteras compartidas con Guatemala y Honduras. Si esto persistiese tal como está, la realidad nos hablaría de un Estado que prácticamente resultaría más eficaz desde el enfoque de la ‘guerra’ que en la lucha contra la violencia desde lo estructural.

Políticas públicas locales de seguridad en zonas de frontera

Programa de Estudios de la Ciudad

Históricamente, en la zona de la frontera norte ecuatoriana, la principal estrategia de seguridad implementada ha sido el incremento de la presencia militar con el fin de proteger la soberanía nacional. Sin embargo, es importante examinar detenidamente las implicaciones que este tipo de estrategias tienen en las poblaciones locales. En esta zona, el primer contacto de los pobladores con el gobierno nacional se realiza a través del personal militar, quienes incluso llegan a desempeñar funciones fuera de su competencia, por ejemplo, en ámbitos de educación y salud, con lo cual se genera una securitización de la política social. A esto se añaden los problemas que conlleva la implementación de una política centralista y homogenizante en esta zona, sin considerar que las provincias fronterizas difieren significativamente entre sí, por lo que cada una tiene sus propias necesidades y más aún en materia de seguridad.

Frente a esta situación, es necesario pensar en la posibilidad de diseñar e implementar políticas públicas de seguridad a nivel local, acordes a las problemáticas y necesidades particulares de cada una de las provincias –Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos– y de la región respecto al resto del país. En este sentido, dado que el enfoque de las políticas de seguridad a nivel local está en los ciudadanos de las poblaciones fronterizas y no en la soberanía del Estado, entonces nos referimos a las políticas de seguridad ciudadana.

Sin embargo, para llevar a cabo las políticas locales de seguridad ciudadana, en primer lugar, es imprescindible que los gobiernos locales cuenten

con las capacidades necesarias, tanto técnicas, económicas, institucionales, entre otras, para poder ejecutar las políticas públicas mencionadas. Claro que, además, es necesario que una política pública de seguridad a nivel local considere una presencia permanente del Estado ecuatoriano en la zona. Sin embargo, no sólo a través de la presencia militar sino de las distintas instituciones públicas y de programas de desarrollo.

Por último, es necesario mencionar que, por las características propias de la zona, resulta importante que las políticas locales de seguridad ciudadana puedan incluirse dentro de marcos más amplios como Acuerdos Binacionales, ya sean a nivel nacional como a nivel local. En temas como la gestión de las cuencas hídricas o la regulación del contrabando, existen algunos ejemplos interesantes de acuerdos binacionales y agendas de trabajo compartidas entre las poblaciones fronterizas de Ecuador y Colombia.

La coordinación interinstitucional: Un aporte decisivo en la relación Estado y poblaciones fronterizas Diálogo con Javier Ponce*

Entrevista realizada por Johanna Espín M.

¿Cuáles son las principales responsabilidades de las instituciones militares a lo largo de la frontera norte ecuatoriana?

A partir de la Constitución de 2008, se delimitaron con claridad las funciones del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Armadas y de la Policía. Las Fuerzas Armadas actúan sobre la línea de frontera y su responsabilidad en la línea de frontera es de diversa naturaleza. Evidentemente, la primera es impedir que ingresen o se establezcan en la frontera grupos irregulares: sean grupos paramilitares, delincuenciales o grupos como las FARC. Igualmente, cuidar la frontera para evitar que fuerzas regulares intervengan en nuestro límite fronterizo; pero esa responsabilidad también se extiende a un control de dos factores que son muy fuertes en la frontera norte: una, el tráfico de combustible, y otra, el narcotráfico.

¿Los operativos que se realizan en la frontera norte de Ecuador relacionados con drogas, gasolina e hidrocarburos se coordinan con la Policía Nacional?

Sí, hay una coordinación con la Policía Nacional. Una coordinación sobre la cual hay que trabajar mucho porque todavía hay ámbitos ambiguos en

* Ministro de Defensa de Ecuador.

cuanto a las competencias de cada una de las dos instituciones. Hay que trabajar mejor en términos de la intervención de las Fuerzas Armadas.

El año pasado, iniciamos una experiencia importante con la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta en la frontera, lo que permite un mando único de las tres fuerzas en la frontera.

¿De qué se trata la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Defensa, Plan Ecuador, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Relaciones Exteriores?

El aspecto fundamental de la relación es con el Plan Ecuador, porque evidentemente uno de los actores fundamentales de la situación en la frontera son las poblaciones fronterizas. En gran medida, se trata de poblaciones de colombianos que están sujetos a la presión de los distintos actores armados; tanto fuerzas regulares como fuerzas irregulares, y eso determina que sean obligadas a actuar en función de estrategias de estos sectores armados.

Es necesario constituir una relación del Estado con las poblaciones fronterizas; pues éstas no han tenido una presencia del Estado, su única presencia ha sido militar pero no del resto del aparato del estatal.

¿Qué tan real considera la aplicación de medidas de seguridad ciudadana en una zona donde tradicionalmente se han implementado políticas orientadas hacia la seguridad nacional?

La seguridad ciudadana es un factor fundamental. Lo que está ocurriendo en las provincias fronterizas, particularmente en la zona de Esmeraldas, es el apareamiento de fenómenos delincuenciales que para nosotros eran desconocidos. El más evidente es el sicariato, y detrás están muchas formas de presión y de delitos hacia la ciudadanía, que evidentemente exigen un esfuerzo importante de seguridad ciudadana.

Por tanto, la seguridad militar de la frontera tiene que estar íntimamente ligada con la seguridad ciudadana para el control de un fenómeno que se oculta en la fragilidad de las fronteras.

Luego del 1 de marzo de 2008, ¿se aumentó el número de puestos militares en la frontera norte de Ecuador?

Se aumentó el número de puestos militares, lo que ha significado un incremento de, por lo menos, un 50% o 60% con respecto a lo que existía antes de marzo de 2008. Se puede señalar los destacamentos que se han construido estos dos últimos años y el número de operativos desplegados desde el 2007 hasta el 2010. Hay un incremento del 200%-300% de operaciones desde marzo del 2008.

¿Cuál es la función del Consejo de Seguridad?

Es una instancia en la que convergen los tres poderes del Estado: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; además de las Jefaturas, las Comandancias, el Comandante Mayor de las Fuerzas Armadas, el Jefe de Comando Conjunto, el Comando General de la Policía. Es una instancia coordinada por el Ministerio de Seguridad, donde se ventilan los problemas más importantes de seguridad nacional; no sólo en términos de relaciones internacionales, sino también en términos de seguridad interna. Además, es una instancia de consulta del Presidente de la República para temas en general de seguridad.

Del interés hacia la necesidad de modificar las políticas públicas para la frontera norte de Ecuador

Diálogo con Anaité Vargas*

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

¿Cuáles serían los elementos orientadores de la política pública ecuatoriana con respecto a la frontera norte?

Primero, se identifica una política pública de seguridad en la frontera norte ecuatoriana planificada, interministerial, con recursos, etc. Segundo, en el área de desarrollo no se evidencia una política pública determinante en la zona fronteriza.

La nueva Constitución del Ecuador señala en el Artículo 249 que los 40 km del área de frontera deben tener una atención especial o privilegiada; eso quiere decir que el Estado debería generar políticas públicas para demostrar que está cumpliendo con la Constitución, lo cual aún no se evidencia. Creemos que la desproporción de una política claramente identificada de seguridad frente a una debilidad en las otras áreas sociales marca un desequilibrio en la zona fronteriza en cuanto a políticas públicas.

¿Cómo se han reflejado los cambios de la política pública de anteriores gobiernos en relación al actual gobierno, en la frontera norte de Ecuador?

La mayor diferencia que se puede evidenciar es que, si bien los anteriores gobiernos impulsaron paulatinamente mayor militarización en la zona fronteriza, en este gobierno se identifica una política pública.

* Directora APDH – Ecuador.

En el área de desarrollo, el abandono fue muy significativo. En los otros gobiernos se hicieron pequeños intentos descoordinados, como fue la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR), en donde además, la gran mayoría del recurso invertido era extranjero.

El concepto bajo el cual nace Plan Ecuador es importantísimo porque antes ningún gobierno había identificado esa necesidad concreta y real de política pública.

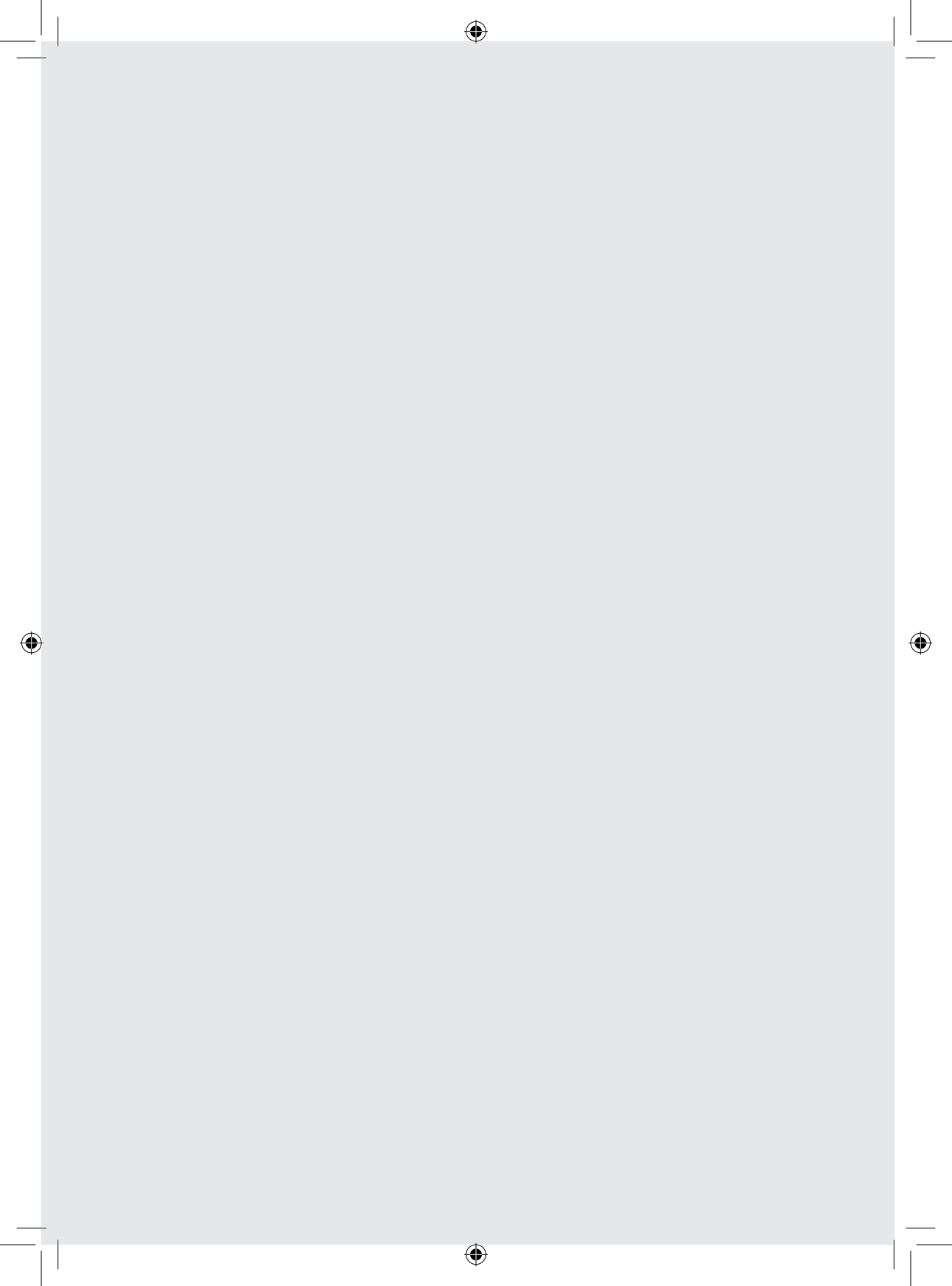
Las instancias del Estado tampoco han podido coordinar con esta intención de generar política a través de Plan Ecuador. De hecho, sigue evidenciándose una desconexión entre este Estado centralista y la necesidad de ejecutar acciones en la zona de frontera.

Hemos notado una intención por parte de este gobierno de hacer algo distinto en la zona de frontera. También hemos identificado a lo largo de tres años que por lo menos los mecanismos o los métodos que se han buscado hasta ahora no han sido los correctos, pues no han encajado en esa intención y es necesario repensarlos.

¿Cómo se vislumbra la orientación de la política pública ecuatoriana con el nuevo gobierno colombiano?

Es complejo, porque Santos representa la línea dura de la política de Estado de Uribe. Santos era ejecutor de toda la visión belicista para la resolución de sus problemas internos. Consideramos que en el gobierno de Santos, la política se puede radicalizar aún más en las áreas fronterizas de Ecuador y Colombia. Si esto es así, nuestra preocupación es cómo va a reaccionar el Estado ecuatoriano, considerando que el área social y de desarrollo está debilitada, y no así el área de seguridad, que tiene mayor planificación.

5. Investigaciones y estudios sobre frontera



¿Conocemos las fronteras?

Fernando Carrión Mena

EDITORIAL

Para que las fronteras existan tienen que estar en los medios de comunicación nacionales y para que ello ocurra deben convertirse en regiones potentes o producir acontecimientos convocantes, a la manera del *rating*. Si ello no ocurre, las fronteras no existen, porque están localizadas en los bordes y en los márgenes del *país* real, que es el que está ubicado en el centro, en las metrópolis, en las capitales.

Cuando las fronteras aparecen en los medios de comunicación es por la presencia de un hecho llamativo, generalmente de violencia, que conducirá a estigmatizar al conjunto de la región. Es decir, que *existirá por su lado negativo*; tanto que las fronteras son del mundo del contrabando, de lo ilegal, del crimen y del delito. Incluso cuando la frontera hace noticia, será por algún problema agudo de homicidios, incursión de fuerzas, cargamentos de contrabando o, sencillamente, corrupción. Con ello se victimizará a la población y a las instituciones de la región fronteriza, creando más problemas que soluciones.

Por otro lado, si los problemas son de orden internacional; esto es, entre dos países fronterizos, será la capital correspondiente la que asuma su procesamiento dentro del concepto de defensa de la soberanía nacional, dado que se trata de un tema superior de la República, dejando a la región en una situación de indefensión total, en la que sus poblaciones pasan a un segundo plano.

Es que el desconocimiento de la frontera y su región es la norma. Mucho más cuando se hacen investigaciones. Éstas generalmente se dirigen

hacia temas que la cooperación internacional demanda y no hacia aquellos que se deben entender para un conocimiento más cierto de lo que realmente ocurre. Por eso, las fronteras siguen siendo puntos de separación entre Estados y no lugares sociales de encuentro. Es más, por el desconocimiento del lado de uno y mucho más del lado del otro, se hace imposible conocer las potencialidades de la complementariedad internacional, que es propia de todas las fronteras. Por eso mismo, se convierte en una tarea muy difícil diseñar políticas públicas conjuntas. Además, el desconocimiento de la frontera reduce las posibilidades de su propio desarrollo, de la integración social de sus habitantes, de la construcción de identidades y del fortalecimiento institucional.

De allí que se haga de suma importancia entrar en la tarea de conocer la realidad de la frontera, mediante investigaciones de amplio espectro y de legitimar ese conocimiento, tanto a nivel local como nacional. Mucho más si se trata de los problemas que tiene la seguridad ciudadana, la calidad de vida de sus habitantes y las cualidades de la institucionalidad pública y privada.

¿No será hora de pensar en un proceso de descentralización para la universidad ecuatoriana con el desarrollo de un sistema universitario para la región fronteriza? La investigación no se hace sola y, mucho menos, por control remoto. Ésta sería una gran oportunidad para formar personal calificado en la región y para construir una plataforma fronteriza de producción del conocimiento.

La importancia de producir investigaciones sobre la frontera norte ecuatoriana

Johanna Espín M.

CONTEXTO

¿Por qué realizar investigaciones sobre la frontera norte ecuatoriana? Es claro que las problemáticas de la zona fronteriza son diversas y complejas; sin embargo, al momento de diseñar políticas públicas que se enfoquen específicamente en las particularidades de esta región, es evidente que existe una considerable falta de información e investigaciones sobre dicha zona, las cuales puedan contribuir a las posibles acciones o intervenciones.

En general, utilizamos información para la producción de diagnósticos, la focalización de recursos como herramienta de evaluación o para la elaboración de productos académicos. Por esto, en muchas esferas, la información incluso constituye una “forma especial de poder” (Dammert y Zuñiga, 2007: 11). Sin embargo, ante esto, nos llama la atención que, en el caso de la frontera norte ecuatoriana, existe escasa información tanto en el ámbito de la seguridad ciudadana como a nivel general. A esto se añade que la mayoría de información se encuentra recogida en breves informes y diagnósticos, los cuales, en muchos casos, carecen de un marco teórico de análisis que nos permita comprender las dinámicas de las problemáticas expuestas.

En materia de seguridad ciudadana, la generación de información y la realización de análisis y estudios constituyen un elemento central para el diseño de políticas públicas de seguridad adecuadas. Así, para el caso de la frontera norte ecuatoriana, resulta indispensable generar mayor información y estudios no sólo sobre seguridad ciudadana, sino también sobre las características de la zona en general.

En este sentido, un aporte importante para la identificación e investigación de las problemáticas vinculadas a la zona fronteriza lo ha constituido el boletín “Deslindes”, elaborado por el Centro de Prospectiva Estratégica del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Este boletín, a partir del análisis sistemático de la información que publican los diarios de mayor circulación nacional, identifica los tópicos noticiosos que han tenido mayor cobertura, plantea indicadores de prensa que explican el comportamiento de los medios con relación a las distintas temáticas e interpreta la evolución de los tópicos publicados.

La metodología empleada constituye en sí misma un gran avance en la generación de conocimiento sobre la frontera norte ecuatoriana. Sin embargo, considero que, más importante que presentarnos la identificación de los principales temas abordados por los diarios nacionales, es permitimos ir aún más allá: hacia el análisis de la manera en la cual se construye el discurso hegemónico sobre la frontera norte desde lo nacional. De igual manera, es importante mencionar que otro elemento fundamental de dicha publicación es que, a partir de la identificación de tendencias en la cobertura mediática, se propone una aproximación teórica para comprender dichas prácticas periodísticas y la incidencia que tienen las mismas en la construcción del imaginario nacional sobre la región fronteriza.

Cabe señalar que una comprensión profunda del proceso a través del cual la frontera norte ha ido consolidándose en el imaginario nacional como una zona caracterizada por la violencia, permitirá el diseño de políticas incluyentes, las cuales consideren las demandas de las poblaciones locales. Precisamente, ahí radica la importancia de realizar investigaciones sobre la frontera norte ecuatoriana.

Bibliografía

Dammert Lucía y Liza Zuñiga (2007). *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago: FLACSO-Chile

Balance de los estudios sobre violencia y seguridad ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana*

Laura González**

A partir del año 2000, la frontera colombo-ecuatoriana se convierte en un espacio que atrae la atención de varios sectores: académicos, sociales, gubernamentales, y de la cooperación internacional, entre otros. Tal como lo plantea el libro *Las Fronteras con Colombia*, editado por Roque Espinosa (2008), la frontera norte cobra 'existencia' a partir de esta fecha. Este súbito interés por la zona limítrofe surge de la implementación del Plan Colombia y de la reconfiguración social que éste ha acarreado para nuestro 'lado fronterizo', cuya expresión más visible es la violencia.

La violencia en la frontera norte¹ se ha constituido en el eje transversal de las diferentes investigaciones e informes sobre lo que acontece en este escenario. Así, podemos identificar varios estudios que intentan dar cuenta de las causas de la misma, algunos otros se han limitado a describir las formas que ésta ha adoptado, y finalmente, otros tantos se han orientado a la formulación de recomendaciones y sugerencias para mitigar el problema.

La diversidad de análisis que versan sobre la frontera norte nos plantea una idea central sobre lo que allí sucede: existe una *violencia fronteriza* con

* Este artículo resume la tercera sección de la publicación titulada *Violencia y Seguridad Ciudadana: Algunas Reflexiones*, publicada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO - sede Ecuador y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo IDRC, Canadá.

** Antropóloga por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

1 Por frontera norte nos referimos a las provincias limítrofes de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

características propias que surgen de su contexto físico, político y económico particular. La primera de las particularidades, ser una *frontera*, es uno de los factores que complejiza el escenario cuando se trata la problemática de la violencia y sus posibles soluciones, porque plantea un debate entre las esferas conceptuales desde donde debe ser abordado el problema (seguridad ciudadana, nacional, pública). Además, porque su estudio no puede prescindir (tal como se ha observado en los diferentes textos) de una observación de lo que acontece en el ‘otro lado’.

Por su parte, la variable política ocupa un lugar fundamental en el debate de la *violencia fronteriza* debido a las diferentes dimensiones que adquiere el Plan Colombia en Ecuador. Pues debemos señalar que su implementación es el factor preponderante que atrae la mirada nacional e internacional a este espacio², tanto por la inquietud y preocupación que han generado sus diferentes componentes, como por los cuestionamientos a los impactos que ha traído consigo a lo largo de estos diez años.

La esfera económica también contribuye a que la violencia en la zona de frontera adquiera características particulares en la medida en que varias de las actividades de subsistencia de la población local se articulan a prácticas ilícitas. Lo ilegal versus el control estatal componen un escenario de conflicto que posibilita la generación de dinámicas de violencia.

De esta manera, la *violencia fronteriza* nos plantea un escenario complejo por los actores que intervienen en ella, y por los diferentes fenómenos sociales en los que se plasma. El reconocimiento de esta violencia, como un problema que afecta la calidad de vida de las personas (seguridad ciudadana), nos remite al debate de los mecanismos para combatirla. Para poder distinguir los diferentes tipos de violencia que se encuentran en la zona de frontera y su relación con la seguridad nacional o ciudadana, presentaremos un análisis general sobre la *violencia fronteriza*, para luego comprender el estado del debate sobre las políticas propuestas. Adicionalmente, es importante señalar que el análisis de este fenómeno complejo implica necesariamente la revisión de otros temas asociados al mismo.

2 Es importante reconocer que el conflicto existente en la frontera sur con el Perú, también contribuyó a que el límite fronterizo con Colombia haya sido relegado, anteriormente, a un segundo plano.

La *violencia fronteriza* suele estar relacionada con las medidas de defensa, seguridad y política exterior que el Ecuador ha trazado en la zona. Su relación con las políticas implementadas en estas distintas esferas radica en la concepción de que hay manifestaciones de violencia que son una consecuencia de estas políticas (tal como se ha visto en la bibliografía analizada). Además, dado que el conflicto colombiano es uno de los factores desencadenantes de esta coyuntura, la relación Ecuador-Colombia en materia de política exterior y seguridad es el telón de fondo de gran parte de la literatura fronteriza. Es por estas razones que, si bien se ha propuesto tratar la *violencia fronteriza*, no se ha podido prescindir del debate sobre los otros aspectos mencionados. La *violencia fronteriza* como un fenómeno se expresa en varias dinámicas sociales, las cuales serán abordadas a continuación.

Refugio y desplazamiento

Siendo el tema del refugio uno de los más difundidos en relación al conflicto colombiano y dada la incidencia del enfoque de derechos humanos en esta temática, la atención estatal y de la cooperación internacional han orientado la mayor parte de recursos bajo estas directrices, en “temas que si bien son importantes no son fundamentales y ha invisibilizado otros problemas asociados” (Espinosa, 2008: 521).

De esta manera, se puede comprender que existe una polarización sobre el tratamiento de esta problemática que se centra en restringir el ingreso de personas colombianas a nuestro país.

Otra de las características de la bibliografía analizada es la importancia que se le ha dado al enfoque de género. En cuanto al escenario de estudio de las diferentes investigaciones sobre refugio, podemos anotar que si bien esta problemática se analiza mayoritariamente en espacios de frontera, los estudios se extienden a otros escenarios a nivel nacional. Las principales ciudades de estudio fuera del ámbito fronterizo son Quito, Ibarra y Santo Domingo. Dichas urbes han llamado la atención por ser lugares en donde se ha recibido la mayor cantidad de población colombiana desplazada a lo largo del conflicto. Es pertinente recalcar que éste es el único elemento de

la violencia fronteriza que trasciende el espacio limítrofe, es decir, que tiene un alcance nacional.

En relación a los espacios de estudio, es importante notar que las investigaciones se han realizado en zonas urbanas, y salvo en pocos informes se describe la situación de la población desplazada en áreas rurales. Otro elemento en común son los métodos de investigación utilizados: el carácter predominante de las mismas es cualitativo. En cuanto al desplazamiento interno, entendido como las personas ecuatorianas que han salido del cordón fronterizo por diferentes motivos relacionados a la violencia fronteriza ha sido muy poco documentado si se lo compara con la preocupación que ha generado la temática del desplazamiento de colombianos y el refugio.

Las fumigaciones con glifosato

Con la finalidad de denunciar las afecciones provocadas por el glifosato, varias organizaciones de derechos humanos formaron el Observatorio Internacional por la Paz, y sus investigaciones (2002 y 2004) tuvieron como objetivo recoger los testimonios de la población de frontera sobre las afecciones que estaban viviendo en el marco del Plan Colombia. En estos informes se describen los problemas en materia de salud (enfermedades respiratorias y gastrointestinales), contaminación medio ambiental (daño de cultivos, muerte de animales de consumo), y economía (disminución de ingresos, pobreza).

Guerrillas y paramilitares

La presencia de la guerrilla de las FARC en el cordón fronterizo ha sido reportada como un hecho histórico (Gallardo, 2005; Espinosa, 2008; González, 2010); pero es importante notar que a partir del año 2000, es cuando se empiezan a estudiar las actividades de este grupo subversivo en el lado ecuatoriano³. El primer informe de OIPAZ (2002) señala que

3 A modo de excepción es importante resaltar la investigación elaborada por Salomón Cuesta y Patricio Trujillo (1999), "Putumayo: la frontera de fronteras; violencia, narcotráfico y guerrillas",

si bien su presencia ha sido histórica, con la implementación del Plan Colombia ésta adquiere una nueva connotación ya que se genera una *guerra transfronteriza*, lo que desencadena un clima de violencia y temor en la población civil.

De la bibliografía revisada que describe algún tipo de violencia generada por las guerrillas colombianas, se desprenden varios elementos. En primer lugar, podemos señalar que las principales afecciones causadas por este agente armado se relacionan con secuestros, extorsión, amenazas, reclutamiento y la vinculación de la población ecuatoriana a la economía del narcotráfico (recolección de la hoja, procesamiento). Sin embargo, la magnitud verdadera de cada una de estas problemáticas en la zona de frontera y la verdadera culpabilidad de la guerrilla es todavía un objeto de debate.

Narcotráfico

Sobre las diferentes descripciones que se han hecho de la *violencia generalizada* en el cordón fronterizo, es importante notar que el tema del narcotráfico aparece como un eje transversal de la misma. La vinculación de la población civil ecuatoriana a la economía de la coca se describe en varios textos (OIPAZ, 2004; Espinosa, 2008; Sander, 2009; González, 2009); sin embargo, hay que subrayar que no se constituye en un tema de análisis aislado de problemas como la relación con la guerrilla colombiana o la precariedad de las condiciones socioeconómicas de esta población. Los libros que investigan, exclusivamente, el rol del Ecuador y de la frontera norte en el circuito del narcotráfico, son en su mayoría textos que analizan el problema de la región andina en general y desde un enfoque de relaciones internacionales⁴.

la cual no ha sido incluido en este trabajo por estar fuera de nuestro corte temporal de estudio. En éste se describen algunos elementos de la presencia histórica de las FARC en la provincia de Sucumbios.

- 4 Entre estos estudios podemos mencionar el artículo de Fredy Rivera, "Seguridad multidimensional en América Latina" (2008), el libro de Guillermo Navarro: *Plan Colombia: ABC de una tragedia* (2000); y a algunos artículos publicados en el libro *La seguridad del Ecuador: del 11 de Septiembre al Plan Patriota*, editado por Javier Ponce (2005).

Fuerzas Armadas ecuatorianas

Las políticas de seguridad tomadas por Ecuador para combatir el narcotráfico y a los grupos irregulares colombianos han sido criticadas por su limitación al componente militar y por las violaciones de derechos humanos que ha acarreado consigo.

Los informes provenientes de organizaciones de derechos humanos consideran que entre las principales afecciones de la militarización del cordón fronterizo figuran: el temor en la población civil debido a que los efectivos militares actuarían con cierta prepotencia (OIPAZ, 2004), las irrupciones abruptas a las viviendas y la criminalización a población civil.

En relación a las instituciones estatales presentes en la zona limítrofe, debemos mencionar también a los textos que tratan las prácticas de la policía ecuatoriana en relación a la violencia. Así, podemos mencionar el reciente informe de la Comisión de la Verdad (2010) en que se critica severamente los abusos de poder provocados por esta institución. El informe señala que las Juntas de Seguridad Ciudadana, que involucran a varios sectores civiles y militares, habrían degenerado en un proceso de ‘limpieza social’ como una solución frente a la delincuencia. Cabe señalar que las fuentes de información de este informe son testimonios de la población local, fuentes periodísticas e informes de organizaciones de derechos humanos. Este texto fue recogido por el Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para las ejecuciones extrajudiciales, quien visitó Ecuador en julio del presente año 2010, y en base a una nueva investigación de campo, concluyó que

[...] el conflicto en Colombia está pasando cada vez más hacia el Ecuador y los civiles quedan atrapados entre las FARC, los ex paramilitares, los narcotraficantes, y las Fuerzas Armadas del Ecuador y de Colombia [...]. Los ciudadanos se ven forzados a cooperar con un grupo armado, y luego viene otro grupo rival, que abusa de ellos y los mata. El ejército ecuatoriano no está bien equipado para hacer frente a la situación, y como sus relaciones con la ciudadanía se han deteriorado, su dependencia de tácticas abusivas para la obtención de información es cada vez mayor⁵.

5 Organización de las Naciones Unidas. El relator independiente de la ONU considera “asombrosa-

Otro tipo de violencias

Además del tipo de violencias que se analizaron anteriormente, en la literatura de frontera podemos encontrar otro tipo de textos que abordan problemas como la *violencia de género*. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (UNIFEM) ha trabajado junto a otras instituciones en esta problemática.

En relación a las *fuentes cuantitativas* de varias investigaciones de frontera es importante notar que la mayoría de indicadores sobre las condiciones de la población de la zona en salud, economía y educación, provienen de los resultados del censo nacional realizado en el año 2001, que es recogido en el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Algunos trabajos se han preocupado por recoger nuevos indicadores estadísticos. Este esfuerzo se aprecia también en algunas investigaciones sobre las fumigaciones, principalmente aquéllas en las de Acción Ecológica y el informe del Comité Científico.

Por su lado, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Sede Ecuador se ha propuesto la implementación de Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana en cada una de las provincias de la frontera norte. Hasta el presente momento, se ha constituido el Observatorio correspondiente a la provincia del Carchi, en un trabajo conjunto con autoridades locales. El objetivo de esta institución es aportar con información técnica que contribuya a la generación de políticas públicas en esta materia, para lo cual se ha previsto la utilización de datos estadísticos actualizados de las distintas instancias insertas en esta problemática (Policía Judicial, Fiscalía, entre otras).

Así, se puede reconocer que existe un esfuerzo por generar fuentes actualizadas de información de la *violencia fronteriza*, utilizando como variables de estudio la tasa de homicidios, los delitos contra la propiedad, los derechos vulnerados y el refugio.

En el artículo “Observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana” escrito por Johanna Espín (2009), publicado en el libro

mente altas las tasas de impunidad por muertes en el Ecuador”. Quito, 15 de julio de 2010. Disponible en: http://www.un.org.ec/pages/interna_noticias.php?txtCodiCate=I&txtCodiNoti=66

Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia, señala cuáles son los objetivos de este proyecto, así como las dificultades que se han encontrado para la recolección de información. Entre las dificultades se encuentran: la heterogeneidad de la zona de frontera, la inestabilidad política que caracteriza al Ecuador en general y que se refleja en estos escenarios (instituciones sin poder de convocatoria, cambio constante de autoridades), el distanciamiento geográfico y la agenda de seguridad que se ha determinado por intereses de carácter militar (seguridad nacional). Cabe señalar que el reconocimiento de que la zona de frontera no se constituye en un todo homogéneo ha sido reconocido también por otros autores. Para Espinosa (2008), se debería hablar de *fronteras* y no de una sola frontera; para Carrión (2010), las dinámicas de violencia son diferentes en cada una de las provincias; y González (2009) sostiene que las estrategias e impactos del Plan Colombia son diferentes en cada espacio.

Los primeros resultados de este proyecto de investigación se encuentran en el “Boletín N.º 1 del Observatorio de Seguridad Ciudadana”, que presenta indicadores comprendidos en el período de enero de 2005 a diciembre de 2007. Los indicadores utilizados en este caso fueron: *muertes por causas externas* (homicidios, suicidios, accidentes y otras causas indeterminadas), *delitos contra la propiedad* (robo, asalto, hurto), y *violencia intrafamiliar*. En esta misma línea, tenemos que mencionar a la investigación realizada por Daniel Pontón (2008), “La violencia y sus cifras en la frontera norte”, cuyo objetivo es presentar una evaluación sobre la situación general de la violencia y la inseguridad ciudadana en las tres provincias de la frontera norte. Este texto sirvió como línea de base para los Observatorios de Seguridad Ciudadana de FLACSO. El autor señala, entre algunas de sus conclusiones, que las provincias de frontera norte, según la percepción generalizada, son uno de los lugares más problemáticos en cuanto a la incidencia de la violencia social en el Ecuador; pero todavía no hay estudios que permitan conocer la incidencia real de este fenómeno en la población. Además, sostiene que la posición geográfica de estas provincias hace que esta población sea más susceptible a la violencia, por factores externos e internos.

El Programa de Estudios de la Ciudad también ha publicado una serie de boletines denominados “Fronteras”. Hasta la presente fecha, se han pre-

sentado cuatro números. El objetivo de éstos es difundir los problemas que viven los pueblos fronterizos y las propuestas de seguridad diseñadas en la zona. El primero de los boletines tiene como tema central a la violencia contra la vida en el área limítrofe. El segundo boletín aborda la institucionalidad estatal en el control de la violencia y la cooperación transfronteriza e integración. El tercer boletín incluye la problemática del refugio. Por último, el cuarto boletín analiza las políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador desde una visión comparada. En cada uno de los números se incluyen entrevistas realizadas a personas vinculadas a las diferentes temáticas.

Violencia fronteriza: ¿seguridad nacional, seguridad ciudadana?

La mayor parte de la literatura considera que la violencia fronteriza resulta del 'desborde' del conflicto colombiano. Algunos informes de derechos humanos (OIPAZ, 2002 y 2004) sostienen que las distintas violaciones de derechos humanos de la población residente en la línea limítrofe son consecuencia de las medidas de *defensa* y *seguridad* que ha tomado Ecuador en el marco del Plan Colombia. Por su lado, González (2010) sostiene que estas agresiones se originan como una estrategia de guerra dictaminada por el Plan Colombia, cuya finalidad sería provocar una ruptura en el tejido social.

La interpretación del *desborde* del conflicto también es recogida por Jarrín (2004), pero desde otra perspectiva. Para el autor, la generación de violencia en el lado ecuatoriano se debe principalmente a la incursión de grupos irregulares colombianos. En el libro editado por Roque Espinosa, *Las fronteras con Colombia*, encontramos una crítica frente a la lectura del *desborde*, los autores sostienen que considerar que la violencia fronteriza es una consecuencia del Plan Colombia, implica dejar de observar cuál es la injerencia de los *agentes internos* en ella. Entre estos actores se encontrarían empresas madereras, palmicultoras, mineras, entre otras.

Por otro lado, Johanna Espín (2009) plantea en relación a uno de sus objetos de estudio (homicidios), que en la zona limítrofe se evidencia la

debilidad de la institucionalidad estatal (poca capacidad para resolver este delito), lo que generaría impunidad y falta de credibilidad. Adicionalmente, sostiene que en este espacio existe falta de cohesión social que se refleja en el poco respeto a la vida de los otros.

Las diferentes explicaciones que se han desarrollado para comprender las causas de la violencia fronteriza han permitido generar también un debate sobre la esfera desde donde se deberían construir las medidas para mitigarla (seguridad nacional, seguridad ciudadana). Sin duda alguna, el enfoque que ha primado en las políticas de seguridad en la frontera norte ha provenido desde la seguridad nacional.

La violencia fronteriza aparece como un ámbito de la seguridad nacional y pública, frente a esto, Johanna Espín (2009) reflexiona que, si bien en este espacio no hay una distinción entre seguridad pública y ciudadana, el tratamiento de los homicidios debería ser materia de la seguridad ciudadana. De igual forma, Fernando Carrión en su artículo “En el límite de la vida: la violencia fronteriza”, publicado en el boletín “Fronteras” N.º 3 concluye que:

[...] los enfoques de política pública prevalecientes han sido los de seguridad nacional, que tiene por objetivo la defensa de la soberanía nacional, y los de seguridad pública, que atacan los problemas de los enemigos internos en la búsqueda de la conservación del orden público. Estos deben dar paso a los enfoques orientados desde la seguridad ciudadana. Así se producirían dos cambios importantes: por un lado, el tema se plantea en objetivos puntuales y como un espacio para la toma de decisiones de la política pública y, por otro, existe una priorización en la vida cotidiana de la población residente en la región transfronteriza (Carrión, 2010: 9).

Conclusiones

La conclusión más notoria que pudimos obtener de esta investigación es que la literatura sobre la frontera norte es extensa y diversa. Su heterogeneidad radica tanto en los objetivos que persiguen las diferentes investigaciones, en los métodos de estudio, así como en el enfoque teórico desde el

cual se han abordado los distintos tópicos. Además, es importante recalcar que las instituciones desde las cuales han partido los estudios de frontera también son de todo tipo: instancias académicas, eclesiásticas, organizaciones no gubernamentales e internacionales, entre otras.

La mayoría de estas instituciones se encuentran concentradas en la ciudad de Quito, y para realizar el trabajo de campo se ha previsto el desplazamiento temporal de los investigadores a la zona. Esto nos permite comprender que no ha habido un seguimiento constante y periódico sobre los diferentes tipos de violencia fronteriza, sino que la producción bibliográfica ha resultado ser más coyuntural. Además de la concentración de los centros de investigación en la ciudad de Quito, los estudios coinciden en que hay ciertas dificultades en la recolección de información en la zona, entre las que podemos mencionar: cansancio de la población de frontera de tantas investigaciones y dinámicas propias de la violencia fronteriza (como alta movilidad de las personas desplazadas, presencia de agentes armados, ausencia de fuentes estadísticas actualizadas, entre otras).

Entre las instituciones académicas que más se han preocupado por la situación de la zona de frontera están la Universidad Andina Simón Bolívar y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, lo cual nos permite comprender que gran parte de la producción académica sobre frontera se realiza a nivel de postgrado. Las investigaciones de estas instancias se realizan desde una multiplicidad de disciplinas: Antropología, Sociología, Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Cabe anotar también que se han encontrado una gran cantidad de textos en materia de derecho que analizan la violencia fronteriza, principalmente el tema de movilidad, aunque éstos no fueron incluidos como objeto de estudio de esta investigación.

Además de lo expuesto, hay que mencionar la tendencia de la metodología en las investigaciones. La mayoría de trabajos se basan en el uso de fuentes primarias, es decir, que ha primado el trabajo de campo. Por otro lado, el carácter de estos estudios ha sido principalmente cualitativo. Las técnicas de investigación que más se han utilizado son las entrevistas y los grupos focales.

Por su lado, las fuentes estadísticas citadas en los textos son, en su mayoría, desactualizadas, y suelen basarse en la utilización de los datos pre-

sentados por el censo nacional del año 2001, o proyecciones del mismo. Por lo que, el enfoque cuantitativo no ha tenido mayor importancia en los textos mencionados en este trabajo. Se evidencian algunos esfuerzos por actualizar ciertas bases estadísticas sobre violencia fronteriza (Programa de Estudios de la Ciudad, ACNUR), pero este esfuerzo es reciente, así que se encuentra aún en vías de consolidación.

Sin duda alguna, el tópico predominante de toda la bibliografía sobre violencia fronteriza es el refugio y desplazamiento de colombianos hacia Ecuador. Este fenómeno ha sido abordado en todas sus etapas: las causas de su movilización, sus condiciones de vida en el Ecuador, y las respuestas del Estado para su protección. Además, es en esta problemática en donde más se pueden encontrar investigaciones con enfoque de género. La diversidad de perspectivas de los estudios sobre refugio y desplazamiento se ha podido lograr gracias a la gran cantidad de trabajos existentes en esta materia. Así, la limitada bibliografía existente sobre los otros tipos de violencia no ha permitido generar esta diversificación.

El refugio y el desplazamiento constituyen el único tema que ha sido estudiado a nivel nacional; el resto de fenómenos de la violencia fronteriza se circunscribe a las tres provincias limítrofes. Esto corrobora lo sostenido al inicio de este trabajo: que en la zona de frontera la violencia adopta características particulares. Además, el fenómeno de la violencia fronteriza adquiere dimensiones distintas en cada una de las provincias de frontera. Por ejemplo, cada una de estas unidades territoriales se caracteriza por manifestar diferentes dinámicas frente al conflicto armado.

En relación al factor espacial de los estudios, también podemos decir que la tendencia predominante ha sido el análisis de las zonas urbanas. La realidad de las áreas rurales y de las comunidades asentadas en línea de frontera no aparece con tanta frecuencia en la bibliografía de la violencia. El segmento social sobre el que más se ha documentado es la población colombiana desplazada. La problemática de violencia que afecta a los ecuatorianos residentes en la frontera y que más ha sido documentada se relaciona con las fumigaciones.

En cuanto al debate sobre la causalidad de la violencia fronteriza, podemos evidenciar varios elementos. En primer lugar, podemos decir que uno

de los actores más criticados tanto por la generación, como por el solapamiento de los problemas en la zona limítrofe es el Estado ecuatoriano. El Estado aparece en la literatura como responsable en esta materia, porque no se ha preocupado por formular respuestas integrales que no se limiten a la variable militar. Además, se ha criticado severamente el incumplimiento de los acuerdos firmados a nivel internacional (protección de refugiados, derechos humanos).

De las diferentes manifestaciones de la violencia fronteriza, el refugio y desplazamiento es la problemática que nos ha permitido identificar con mayor claridad cuál es la institucionalidad responsable en su intervención. Frente a ésta, aparecen una diversidad de actores; además del Estado ecuatoriano, podemos encontrar a organismos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, instancias académicas y grupos eclesásticos. A diferencia del refugio y desplazamiento, en el resto de dinámicas de la violencia fronteriza no se puede establecer una participación institucional tan diversa, sino que la competencia de éstas se remite directamente al Estado.

Es en este mismo sentido –del Estado como el agente responsable de la violencia fronteriza–, se observa que la mayoría de soluciones para la mitigación de esta problemática provienen de la seguridad nacional. Esto es una consecuencia del debate sobre el origen de la violencia fronteriza, en el que se cataloga principalmente al conflicto colombiano como el culpable de los problemas que afectan actualmente a la zona limítrofe, ignorándose así a las dinámicas internas (locales) de la misma (competencia de la seguridad ciudadana).

Las causas de la violencia fronteriza presentan una profunda relación con las características espaciales del escenario. Ser una frontera provoca que la violencia adquiera dimensiones particulares, ya que la mayoría de los fenómenos se relacionan estrechamente con el ‘lado colombiano’. Los problemas del ‘lado ecuatoriano’ se constituyen en una suerte de espejo de la violencia que viven los departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia. Así, en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos se refleja o proyecta lo que acontece en el vecino país: presión de grupos al margen de la ley, militarización, fumigaciones y desplazamiento; pero estos problemas no se asumen como *proprios* del Ecuador.

El no reconocimiento de estos fenómenos como dinámicas internas o como problemas que adquieren características particulares en cada una de las localidades es lo que ha provocado que se sigan implementando medidas de seguridad nacional, mismas que conciben la necesidad de la defensa y seguridad del Ecuador frente a ‘enemigos externos’. De esta manera, podemos concluir que la seguridad ciudadana, como una alternativa a las distintas expresiones de la violencia fronteriza, es aún una propuesta naciente.

Bibliografía

- Carrión, Fernando (2010). “En el límite de la vida: la violencia fronteriza”. Boletín “Fronteras” N.º 3: 9. Quito: FLACSO, IDRC.
- Comisión de la Verdad (2010). *Informe de la Comisión de la Verdad. Ni silencio ni impunidad. Relatos de Casos. Período 1988-2008*. Quito: Comisión de la Verdad.
- Cuesta, Salomón y Patricio Trujillo. (1999). *La Frontera de Fronteras: Putumayo*. Quito: FIAAM
- Espín, Johanna (2009). “Observatorios de Seguridad Ciudadana en la frontera norte ecuatoriana”. En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (Comps.): 179-194. Quito: FLACSO, ICLEI, Municipio Metropolitano de Quito.
- Espinoza, Roque (Ed.) (2008). *Las fronteras con Colombia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Gallardo Román, José (2005). *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador*. Quito: Eskeletra.
- González, Laura (2009). *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.
- (2010). Militarismo en el San Miguel. Los imaginarios sobre los Grupos Armados. Tesis de licenciatura, escuela de Antropología. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

- Jarrín, Oswaldo (2004). "La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos". En "Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana". *Revista Nueva Sociedad* N.º 191: 147-156, mayo-junio.
- Navarro, Guillermo (2000). *Plan Colombia: ABC de una tragedia*. California: BPR Publishers.
- Observatorio de Seguridad Ciudadana de Carchi (2007). "Boletín No. 1. Indicadores 2005-2007". Quito: Gobierno Provincial de Carchi, FLACSO, ICLEI.
- Observatorio Internacional por la Paz (2002). "Testimonios de frontera". Primer informe. Quito.
- (2004). "Testimonios de frontera". Segundo informe. Quito.
- Ponce, Javier (Ed.) (2005). *La seguridad del Ecuador: del 11 de septiembre al plan patriota*. Quito: Abya-Yala
- Pontón, Daniel (2008). "La violencia y sus cifras en la frontera norte". Boletín "Ciudad Segura N.º 1: 4-9." Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Programa de Estudios de la Ciudad (2009). Boletín "Fronteras". Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Rivera, Fredy (Ed.) (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Sander, Lauret (2009). *La frontera norte ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano: las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*. Quito: Abya-Yala.

El eslabón más débil de la industria de la comunicación en la frontera norte de México

Diana Mejía M.

El uso del lenguaje en contextos violentos es susceptible de convertirse en silencio. Una muestra de ello es la alta peligrosidad a la que se expone el ejercicio periodístico y la investigación social en la frontera que comparte México con Estados Unidos. Develar y hacer pública la información sobre delitos vinculados al narcotráfico, generalmente, es motivo suficiente para perder la vida.

Una interesante publicación que detalla la situación de vulnerabilidad de la prensa en México, titulada “Cobertura Transfronteriza del Narcotráfico entre México y Estados Unidos: periodismo en tiempo de amenazas, censura y violencia”, define particularmente a la frontera de México y Estados Unidos como “esa bisagra en la que confluyen todas las violencias y todos los tráficos –drogas, armas, personas– con múltiples grupos del crimen organizado y fenómenos complejos que van desde la maquila, la pobreza y la migración [...]” (Mendel, 2010: 10).

Desde esta perspectiva, ejercer el periodismo en México y más todavía en su frontera norte es una labor de riesgo que se puede entender por niveles. Los corresponsales estadounidenses serían los más protegidos y los periodistas mexicanos que trabajan para medios de cobertura nacional enfrentarían una peligrosidad relativa; pero los periodistas que trabajan en medios locales, especialmente ubicados en la frontera, son los más vulnerables porque conviven directamente con el peligro.

Según el informe publicado por Reporteros sin Fronteras (RSF) en el año 2009, México es el país más peligroso del continente para la prensa. Este informe señala que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha

contabilizado 46 periodistas asesinados y 8 desaparecidos desde 2003. Todos estos casos han sido atribuidos a la presencia de los carteles del narcotráfico. Además, de enero a agosto de 2010 han sido 10 los periodistas asesinados.

La *guerra antidrogas*, como política pública, ha significado no sólo un gran despliegue militar; sino también una mayor restricción a la investigación periodística que intente contrastar los datos oficiales. Esto ha incidido en que la labor de la prensa no esté únicamente limitada por el poder de los actores vinculados al crimen organizado; sino también por los actores políticos y por las instituciones del Estado —que en su gran mayoría— están contaminadas por redes del narcotráfico, lo cual profundiza la impunidad.

Ante estos hechos, el Informe de Agresiones contra la Libertad de Expresión en México, elaborado por el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), revela que, a pesar de que el gobierno ha atribuido al crimen organizado la problemática que atraviesa el periodismo, es precisamente el sector público, en un 65,67%, quien más amenaza la libertad de expresión; mientras que, en un 7,79%, los presuntos responsables serían los partidos políticos y, en un 6,15%, los agresores formarían parte del crimen organizado. Esto se puede explicar a partir de la infiltración del crimen organizado en las instituciones del Estado, los partidos políticos e inclusive el sector empresarial (CENCOS, 2010).

La ausencia de una política de Estado que permita, al menos, reducir los riesgos a los que se exponen los periodistas, ha provocado que las relatorías para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de las Naciones Unidas (ONU), durante el mes de agosto de este año, se pronunciaran con dos recomendaciones relevantes al Estado mexicano: primero, la creación de un mecanismo de protección a los periodistas que se relacione con la prevención; y, segundo, la responsabilidad del Estado contra la impunidad, en la que se exhorta a fortalecer la Fiscalía Especial y las procuradurías de justicia estatales para la investigación de delitos cometidos contra los periodistas.

Iniciativas como la *Carta de seguridad de los periodistas en zonas de conflicto y de tensiones*, en la que se plantea ocho principios que buscan prevenir y reducir los riesgos a los que se exponen los periodistas que trabajan en contextos violentos —promovida por la organización internacional RSF—,

ha contribuido a aprobar la resolución 1738 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, obligando a los Estados miembros a proteger e investigar los casos en los que periodistas son víctimas de un conflicto armado.

En agosto pasado, se realizó una marcha que congregó tanto a trabajadores de los medios de comunicación como a la sociedad civil, en contra de la violencia hacia los periodistas en la Ciudad de México. Luego de tres meses, el gobierno activó el proceso para contar con un mecanismo de protección a los periodistas amenazados por el narcotráfico. El plan de protección implica contar con un sistema de alerta temprana, reformas legales ante estos delitos y prácticas que contribuyan a su seguridad.

Si bien el crimen organizado ha minado el derecho de informar y ser informado en la frontera norte de México y en todo su territorio, actualmente los periodistas han adoptado estrategias alternativas que van desde dejar de lado el sentido de competencia, hasta el tratamiento del narcotráfico a partir de las historias de vida, con la finalidad de mantener el tema en la opinión pública.

Ciertamente, el interés y los esfuerzos que se hagan desde el Estado, la sociedad y los medios en México contribuirán para salvar la vida del eslabón más débil de la industria de la comunicación: los periodistas.

Bibliografía

- Centro Nacional de Comunicación Social CENCOS (2010). “Entre la violencia y la indiferencia: Informe de agresiones contra la libertad de expresión en México 2009”. Visita el 20 de noviembre de 2010 en <http://www.cencos.orgles/node/22990>
- Mendel, Mónica (2010). “Cobertura Transfronteriza del Narcotráfico entre México y Estados Unidos: periodismo en tiempo de amenazas, censura y violencia”. Visita el 17 de noviembre de 2010 en <http://knightcenter.utexas.edu/es/ebook/periodismo-en-tiemposde-amenazas-censura-y-violencia-es>
- Reporteros sin Fronteras RSF (2009). “La Libertad de Prensa en el mundo: Informe Anual 2009”. Visita el 17 de noviembre de 2010 en: http://files.reporterossinfronteras.webnode.es/200000189-ea364eb304/INFORME_2009_CASTELLANO.pdf

Invertir en educación, una acción estratégica para la convivencia en la frontera

Programa de Estudios de la Ciudad

Uno de los retos más interesantes que se ha propuesto el Programa de Estudios de la Ciudad ha sido elaborar un estado del arte de las investigaciones en materia de violencia y seguridad ciudadana en la frontera norte desde el año 2000 hasta 2010. Esto, con el objetivo de conocer las tendencias en la investigación que ha servido, entre otras cosas, para poder establecer la relación “información-agendas de intervención” de los distintos actores que promueven la inversión en la frontera norte.

Como se analiza en la investigación central de este boletín, los estudios que se han enfocado en la frontera provienen esencialmente de un reducido número de instituciones académicas centralizadas en Quito, instituciones eclesiásticas, la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales, especialmente.

Por otra parte, es necesario evidenciar la ausencia casi generalizada de investigaciones que analicen diversos conflictos y/o violencias fronterizas en las principales universidades asentadas en las ciudades de Tulcán y Esmeraldas. Esta situación revela no solamente que existe un reducido interés por abordar desde la investigación una serie de conflictos que se configuran en las diversas zonas fronterizas; sino también, que desde las instituciones académicas locales no es prioritario incentivar y, peor aún, invertir en ello.

En este contexto, es indispensable que las instituciones de educación superior del país aporten desde distintas áreas del conocimiento sobre varias temáticas que son prioritarias para el desarrollo de las fronteras. Indu-

dablemente, las instituciones de educación superior que existen en las provincias de la frontera norte deberían establecer prioridades investigativas que puedan ser útiles para la generación de información relacionada con la realidad social, cultural y productiva de las distintas áreas fronterizas.

Para ello, es importante contar con una fuerte inversión estatal en materia de educación. Además, es estratégico establecer vínculos con universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, entre otras instituciones, que generan información sobre las problemáticas de la frontera sur de Colombia y que, de una u otra manera, son compartidas por la frontera norte de Ecuador, con la finalidad de poder tener una mejor apreciación de lo que sucede en la frontera que nos reúne.

Nuevas propuestas comunicacionales desde la televisión pública: un acercamiento a lo regional

Diálogo con Raquel Escobar*

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

¿Cuál es la perspectiva comunicacional del programa IINUNKE para la Amazonía?

IINUNKE (que significa “nuestra tierra” en shwar) salió al aire con el objetivo de construir una noción de ciudadanía en la región amazónica, misma que, tradicionalmente, ha sido una región postergada a pesar de ser la región de la cual se ha obtenido mayores recursos para mantener al país, tales como el petróleo. Esta explotación petrolera ha generado relaciones clientelares entre las comunidades y las empresas petroleras, lo que ha hecho que los gobiernos adopten una actitud bastante cómoda y afirmen que quienes tenían que resolver las necesidades eran directamente dichas petroleras con las comunidades y colonos.

¿Cómo podría caracterizar el contexto en el cual la televisión pública decide desarrollar un programa con temáticas inherentes a su realidad?

En la Amazonía se produce un retroceso del papel del Estado (excepto por la explotación petrolera), lo que ocasiona una insuficiencia absoluta de atención a la región amazónica en cuanto a servicios básicos, ejercicio de derechos y ejercicio de la justicia.

En ese sentido, el canal público se planteó entrar en una región que tiene una fuerte construcción de identidad, con el fin de acercar el Estado a los ciudadanos y ciudadanas del Ecuador. Nuestra primera meta fue el

* Productora del Programa IINUNKE - Telerevista Informativa de Ecuador TV para la Amazonía.

presentar la institucionalidad del Estado como parte de la vida cotidiana.

Tenemos alrededor de un año al aire, y ha habido algunas variantes que se han ido introduciendo en el programa. Hemos puesto énfasis en lo relacionado con los pueblos y nacionalidades que tenemos en el país, porque una gran cantidad de aquellos grupos están ubicados en la Amazonía, lo que implica tener un enfoque intercultural en todo sentido.

¿Cuáles serían los principales retos que IINUNKE tiene como programa de la televisión pública?

Lo curioso es que existe la idea de que IINUNKE se transmite a nivel nacional, pero en realidad, se transmite a nivel regional. Esto ha ocasionado que las personas de la Amazonía se sientan bien al saber que su región está siendo visibilizada en todo el Ecuador.

Uno de nuestros mayores retos es poder informar a la gente para que sepa cuáles son las entidades a las que se puede acudir en el caso de que se presenten conflictos que involucren a la población, o casos de violencia.

Para nosotros, lo importante no solamente es sacar la nota, además, tratamos de identificar a los afectados y a las autoridades para generar un proceso de diálogo, que las partes involucradas puedan empezar a exponer sus puntos de vista de una manera abierta sobre los hechos públicos para que las autoridades actúen.

Además, en la zona también está en juego la relación de los derechos humanos con las instituciones del Estado. Este tema debe tratarse forma pública, pero lamentablemente, por más esfuerzos que se han hecho, muchas veces no encontramos una buena disposición de las autoridades para dialogar.

¿Qué elementos se pueden destacar del carácter regional de la programación de IINUNKE?

Somos un programa regional y creemos que puede ser un espacio para que los jóvenes puedan ver otras posibilidades narrativas, estéticas e informativas. Enfocarse en el nivel regional es una experiencia valiosísima, porque se puede tener más influencia que cualquier programa de cobertura a nivel nacional. Esta situación se explica por la identificación que la gente comienza a sentir con un producto comunicacional de estas características.

Unidades Comunitarias de Comunicación: una alternativa que integra a las poblaciones de la frontera norte Diálogo con la Asamblea Permanente de Derechos Humanos APDH- Ecuador

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

¿Desde qué perspectiva nacen las Unidades Comunitarias de Comunicación en las tres provincias fronterizas de Ecuador?

Las Unidades Comunitarias de Comunicación (UCC) funcionan en las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, y son parte de la Red Fronteriza de Paz (RFP).

Su concepción, ante todo, será el derecho a la comunicación y a la libre expresión que, como ciudadanos, poseemos. Además, será una unidad que promueva el desarrollo de la comunidad y de sus habitantes a través de la comunicación.

Sobre la base de este derecho fundamental de los pueblos y sociedades en general, las Unidades de Comunicación serán quienes, de manera periódica, informen a la ciudadanía y público objetivo de interés para la RFP, las actividades que la misma está desarrollando.

¿De qué manera funcionan las Unidades Comunitarias de Comunicación para que la información pueda articularse de mejor manera?

Parte del trabajo de las Unidades Comunitarias de Comunicación es realizar el monitoreo y la difusión de los acontecimientos suscitados en la frontera norte a nivel nacional y regional, convirtiéndose en un centro de

referencia para las autoridades locales y gubernamentales relacionadas a los acontecimientos suscitados en la frontera norte.

Socializar la información relevante de la Red Fronteriza de Paz servirá para fortalecer el compromiso con las instituciones que colaboran directamente con RFP y para potenciar futuras alianzas con nuevas instituciones u organizaciones, dado que se puede evidenciar la labor de la Red a través de la difusión.

Además, la comunicación es un ente integrador necesario para el fortalecimiento de los procesos de transformación y desarrollo comunitario. También será la principal herramienta utilizada por quienes conformen las Unidades Comunitarias de Comunicación de la RFP.

¿Cuáles son las principales actividades o responsabilidades de las Unidades Comunitarias de Comunicación?

Las Unidades Comunitarias de Comunicación se encargarán de la elaboración y emisión de comunicados de prensa sobre eventos relevantes de la Red Fronteriza de Paz, el monitoreo de los medios de comunicación, locales y nacionales (radio, prensa y televisión), la sistematización de la información recogida del monitoreo referente al trabajo de la Red Fronteriza de Paz o informaciones a fines a la Red: migración, derechos humanos, etc. Otras actividades estarán relacionadas con la organización de conferencias de prensa para informar eventos de gran trascendencia, con el manejo de agenda de medios, con la interacción respecto a las autoridades locales y gubernamentales y, finalmente, con la incidencia política y social.

6. Derechos humanos en zonas de frontera



Las fronteras, una cuestión de derechos humanos

Fernando Carrión Mena

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París. Desde ese momento, la humanidad asume dicho documento como fuente de derecho internacional (consuetudinario). Posteriormente —y casi treinta años después— será la Carta Internacional de Derechos Humanos la que obliga a los Estados firmantes a cumplirlos.

De esta condición inicial se desprenden algunos elementos de interés en el caso de la seguridad ciudadana en las fronteras interestatales. Partiendo de que una frontera se define por el encuentro-separación de dos Estados bajo la lógica de la asimetría complementaria, podríamos afirmar que el tema de derechos humanos debería ser un elemento unificador de las políticas de seguridad en las regiones transfronterizas. Los dos —o más— Estados colindantes deberían asumir los derechos humanos por ser universales, con lo cual la frontera tendría un elemento en común de integración, que ayude al diseño de las políticas de seguridad ciudadana y, por lo tanto, a la reducción de la violencia.

La Declaración y la Carta de Derechos Humanos tienen elementos esenciales para la promoción del desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, así como también para el impulso de los derechos que tienen todos los individuos a la vida, a la propiedad y a la seguridad, sin distinción de su origen nacional. Sin duda, puntos de partida comunes a los Estados circunvecinos para el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana conjuntas.

Sin embargo, las fronteras en la hora actual se han convertido en lugares donde las relaciones entre los Estados son tensas; donde las tasas de homicidios se concentran y crecen a niveles más altos que los promedios nacionales de muchos países; donde se producen reclutamientos de menores de edad para la realización de tráficos ilegales, así como para otras tareas delincuenciales (guerra); donde el desplazamiento poblacional (refugio), el robo, la extorsión y el hurto están presentes con fuerza sin par. Es decir, las fronteras se convierten en un lugar donde se requieren políticas de derechos humanos conjuntas entre los Estados y la cooperación internacional.

Un elemento que caracteriza claramente a una frontera es el refugio. La población que se ve amenazada en un lado de la frontera, ve en el otro lado de la misma la posibilidad de sobrevivir. Es decir, lo que es un problema en un lado encuentra solución en el otro, por la lógica de la asimetría complementaria. Sin embargo, en esos desplazamientos forzosos se producen algunos elementos a tener en cuenta: entre los desplazados se infiltran grupos de violentos, los refugiados son presa del reclutamiento por estrategia de sobrevivencia, las condiciones de origen son presa de la delincuencia y las condiciones de destino son deficitarias y poco proclives al desarrollo de la vida social. Por eso, la vulnerabilidad de estos grupos humanos debe ser asumida entre los Estados intervinientes, además de la cooperación internacional.

Estos elementos muestran la necesidad de construir una nueva visión de las fronteras, desde la perspectiva de los derechos humanos, porque su condición integradora entre las naciones puede ser un elemento aglutinante para definir políticas conjuntas de seguridad ciudadana, por encima de las unilaterales de seguridad nacional.

Breve mención sobre la violación de derechos humanos en medio de la confrontación armada en la frontera sur de Colombia

Andrés Gómez López*

El dominio territorial por parte de actores armados ilegales (y legales que realizan prácticas ilegales) ha generado en el departamento de Nariño, fronterizo con Ecuador, violaciones a los derechos humanos a los habitantes como el desplazamiento forzado y el reclutamiento no voluntario de niños y adultos a los ejércitos ilegales.

Durante la travesía que realizamos en agosto de 2010, con mi compañero de viaje, para la investigación sobre Políticas de seguridad en Ecuador y Colombia, por la carretera que conduce de la capital del departamento de Nariño al municipio costero de Tumaco, nos causó gran impresión el número de retenes policiales y militares, rodeados por sacos de tierra pintados de verde dispuestos como trincheras y reductores de velocidad, muchos de ellos en pleno casco urbano del municipio o corregimiento por el que pasábamos.

La alta presencia de Fuerzas Armadas como estrategia de la política de seguridad democrática implementada en Colombia por el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe, estuvo acompañada por la desmovilización de los grupos paramilitares a nivel nacional, y se experimentó en el departamento de Nariño mediante la entrega de armas del bloque “Liberadores del Sur”, en julio de 2005.

* Politólogo por la Universidad Javeriana de Bogotá-Colombia, M.A. en Desarrollo Local y Territorio por FLACSO-sede Ecuador. Investigador del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador. Correo electrónico: agomez@flacso.org.ec

No obstante, hay indicios de que la desmovilización del bloque paramilitar no se tradujo en una disminución de la violencia como impacto positivo en el departamento, y continuó la dinámica de disputa de territorios en función del negocio del narcotráfico, por parte de actores irregulares como las denominadas bandas criminales emergentes, las guerrillas y las alianzas con sectores de la fuerza pública asignadas a la región. A pesar de que el discurso —en su momento— de los comandantes de este bloque paramilitar justificaba su presencia en este departamento por la protección de los habitantes y políticos de la región de los excesos de la guerrilla —discurso generalizado en la justificación de estos grupos— ahora, se ha venido comprendiendo que dicho grupo entró a Nariño para disputar importantes áreas en torno a la economía del narcotráfico.

Dichas áreas son la llanura del Pacífico nariñense, al margen izquierdo de la cordillera (donde cruzan dos ríos con salida al mar, el Patía y el Telembí), que por su función como corredor entre la costa y el sur occidente del país (hacia el macizo colombiano) y como zona de cultivos ilícitos, reviste importante valor para las organizaciones armadas irregulares; y, además los municipios ubicados en la cordillera y más cercanos hacia el departamento del Cauca¹.

Así, de la desmovilización de un bloque paramilitar se pasó a la disputa del territorio por parte de agrupaciones dedicadas al narcotráfico. Continuaron las prácticas contra los derechos humanos de los habitantes que solían realizar el bloque paramilitar mencionado, por lo que, uno de los efectos de la dinámica de disputa territorial inmersa en el conflicto armado, consistió en que a finales de los años noventa y durante toda la década de 2000, el número de personas desplazadas en el departamento de Nariño haya pasado de 4 472 en 1999 a 14 057 en 2002 (comienzo de la política de seguridad democrática) y a 24 662 personas en 2008, según cifras de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2009).

Otra realidad generada en la disputa por el dominio territorial es el reclutamiento forzoso de menores y adultos por parte de grupos armados ilegales. De 2002 a inicios del 2010, 7 159 menores dejaron las armas,

1 Me refero a los municipios de El Rosario, Policarpa, Los Andes (Sotomayor), La Llanada, Tamíango, Samaniego y El Tambo.

luego de pertenecer a un grupo guerrillero (Semana)². Además, el informe del Tribunal Internacional sobre la Infancia Afectada por la Guerra y la Pobreza dice que para el 2005 las autoridades calculaban entre 6 000 y 11 000 el número de niños combatientes y para el 2008 el cálculo estaba entre los 14 000 y los 17 000 menores (FUNDEPAZ, 2008: 17).

Ésta es una de las circunstancias que implica la reproducción de la guerra por territorios y que tiene relación con aspectos directos e indirectos tales como el hecho (no voluntario) de vivir en una zona de violencia, hasta estar en un entorno familiar que practique el maltrato, las condiciones (materiales) precarias de vida –lo que denominamos “oportunidades para salir adelante”–, esto es, el acceso a la tierra, educación, etc.

La conclusión evidente es que los ejércitos irregulares se han convertido en una fuente de trabajo. Esto encuentra resonancia en las zonas de cultivos ilícitos (para el Estado), procesamiento y tráfico de narcóticos prohibidos desde la legendaria “guerra contra las drogas”, resignificada como guerra contra el narcoterrorismo –en referencia al tipo de financiamiento de las guerrillas– y últimamente como el combate a las “bandas emergentes”³.

Esto último continúa siendo un generador fundamental de conflictos armados territoriales, por lo que la economía política del narcotráfico tiene evidentes repercusiones sobre los derechos humanos, como es el caso del desplazamiento forzado y el reclutamiento de menores de edad.

Bibliografía

- CODHES (2009). “Tensión en las fronteras”. Visita el 14 de mayo de 2010 en <http://www.codhes.org>
- FUNDEPAZ (2008). *Panorama de la trata de personas en Nariño en un contexto de conflicto social y armado*. Pasto: Fundepaz.

2 Según datos del Observatorio de procesos de desarme, desmovilización y reintegración de la Universidad Nacional de Colombia.

3 Dos de los datos que se encuentran en la prensa colombiana en los últimos meses al respecto dicen que “en términos de reclutamiento de menores la presencia de guerrilla y el narcotráfico son determinantes” (Semana) o que entre 2005 y 2010 los paramilitares reclutaron a 3 557 menores de edad (El Espectador).

Molano, Alfredo (2011). “¿y entonces qué?”. Visita el 16 de enero de 2011 en <http://www.elspectador.com>

Revista Semana (2010). “Reclutamiento de niños ¿por qué se los llevan?”. *Nación*. Visita el 6 de diciembre de 2010 en <http://www.semana.com/noticias-nacion/reclutamiento-ninos-llevar-ll48149.aspx>

Violación de derechos humanos en la frontera norte: un tema no tan nuevo

Geannine Claudé Alvarado Romero*

Por muchos años en Ecuador, el tema fronterizo se centró en los problemas limítrofes que, a lo largo de décadas, nuestro país sostuvo con el vecino país del Perú. Desde su independencia hasta 1998, este conflicto fronterizo provocó continuas escaramuzas, así como levantamientos más amplios que desembocaron en guerras generalmente cortas. Esto indudablemente permeó las relaciones ecuatoriano-peruanas en todos los aspectos más allá del ámbito militar y diplomático.

Con Colombia, nuestro vecino del norte, nuestras relaciones eran fuertemente valoradas hasta fines del siglo pasado y resultaban bilateralmente beneficiosas como consecuencia de las múltiples interacciones sociales y económicas, robustecidas en el marco de la integración andina. Sin embargo, en la medida en que la situación interna de este país se ha ido agravando, lo ha convertido en un potencial exportador de inestabilidad en América Latina, convirtiéndonos en copartícipes de un conflicto que no es nuestro, pero que nos incumbe gracias al nexo geográfico que nos liga.

Sumado a esto, las políticas implementadas para contrarrestar este fenómeno, como el llamado Plan Colombia, lo único que han provocado es que la frontera norte ecuatoriana se encuentre caracterizada por una diversidad de problemáticas locales, y determinadas prácticas ilícitas que

* Arquitecta, M.A. en Desarrollo Urbano por FLACSO-sede Ecuador. Correo electrónico: geanninecar@hotmail.com

favorecen hechos violentos (torturas, privaciones de libertad, ejecuciones extrajudiciales) y graves violaciones que han permanecido en la impunidad, a pesar de que las organizaciones de derechos humanos han estado denunciando este procedimiento criminal durante varios años. Se estaría hablando de decenas de personas asesinadas y desaparecidas en varias décadas.

Como menciona Alston, “es claro que el conflicto colombiano se ha desbordado hacia Ecuador, según lo mostró mi visita a Sucumbíos. En Esmeraldas y Sucumbíos los ciudadanos están sujetos a presiones y abusos de todos lados, desde grupos armados ilegales (GAI), incluyendo las FARC, ex paramilitares colombianos y narcotraficantes; y también desde las fuerzas de seguridad ecuatorianas y colombianas”; es decir, la población se halla sometida a las demandas de “grupos armados en competencia” (Alston, 2010: 3). Al igual que la población, los grupos defensores de los derechos humanos se han visto sometidos a amenazas para lograr que dejen de realizar su trabajo.

Frente a estas graves acusaciones que se han mantenido durante más de veinte años, por parte de las víctimas de violaciones de derechos y sus familiares, se crea la Comisión de la Verdad, con el fin de investigar hechos violentos y violatorios de los derechos humanos. El informe presentado por esta Comisión ha recibido, por un lado, buenos comentarios; y, por otro lado, fuertes críticas de ciertos sectores que consideran que los hallazgos de la investigación son parcializados.

El trabajo de la Comisión de la Verdad

Quizá la iniciativa más importante de este gobierno para combatir la impunidad y realizar reformas al sector justicia es la Comisión de la Verdad, creada el 3 de mayo de 2007 mediante Decreto Presidencial N.º 305, la cual se encargó de “investigar y esclarecer e impedir la impunidad respecto de los hechos violentos y violatorios de los derechos humanos, ocurridos entre 1984 y 1988 y otros períodos” (art. 1º). Su investigación se concentró en delitos de lesa humanidad y graves violaciones de los derechos

humanos, particularmente en los siguientes tipos: ejecución extrajudicial, homicidio, muerte bajo custodia; desaparición forzada; tortura; violencia sexual; y detención arbitraria.

“La definición de ‘crimen contra la humanidad’ o ‘crimen de lesa humanidad’ recogida en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional comprende las conductas tipificadas como *asesinato, exterminio, deportación o desplazamiento forzoso, encarcelación, tortura, violación, prostitución forzada, esterilización forzada, persecución* por motivos políticos, religiosos, ideológicos, raciales, étnicos u otros definidos expresamente, desaparición forzada, secuestro o cualesquiera actos inhumanos que causen graves sufrimientos o atenten contra la salud mental o física de quien los sufre, siempre que dichas conductas se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”. Ver http://es.wikipedia.org/wiki/Crimen_contra_la_humanidad. (Consultada 24 de enero de 2010).

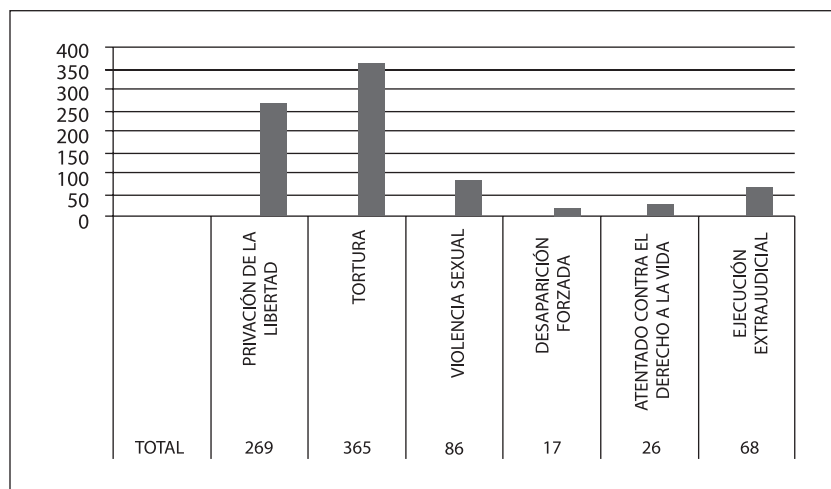
El periodo contemplado para la investigación fue 1984-1988, aunque se decide incorporar otros periodos ante la demanda de atención de casos de violaciones de los derechos humanos posteriores.

El 7 de junio de 2010 se hizo público el resultado de esta investigación en un informe que se compone de cinco tomos de casi 3 000 páginas. En él se analiza el contexto sociopolítico en el que ocurrieron, las consecuencias o el impacto psicosocial sufrido por las víctimas, las estructuras institucionales involucradas y los presuntos responsables. Este informe se realizó bajo la propia investigación de los encargados de la comisión, utilizando fuentes de primera mano constituidas por declaraciones de testigos, de víctimas y de familiares de las víctimas de estos abusos, además de testimonios de población local, fuentes periodísticas e informes de organizaciones de derechos humanos.

La Comisión tuvo además el acceso a documentos muy importantes de la Policía, las Fuerzas Armadas, Inteligencia y gobiernos extranjeros, que fueron desclasificados para su investigación. “El informe presenta evidencia de 116 incidentes ilegales, incluyendo 68 ejecuciones extrajudiciales, y nombres de 458 supuestos perpetradores” (Alston, 2010: 2). En el Gráfico N.º 1 se encuentran los datos presentados por la Comisión

de la Verdad, según los tipos de violaciones de derechos humanos para el periodo investigado.

Gráfico N.º 1
Tipos de violaciones de derechos humanos en Ecuador



Fuente: Informe de la Comisión de la Verdad, 2010.

Elaboración: Geannine Alvarado.

Informe del relator especial de la ONU

El Informe de la Comisión de la Verdad fue recogido también por el profesor Philip Alston, relator especial de la ONU para las ejecuciones extrajudiciales, quien visitó al Ecuador en julio del año 2010. Sin embargo, sobre la base de una nueva investigación de campo, concluyó que en Ecuador surge un *panorama mixto*. Si bien por un lado el gobierno de Ecuador ha emprendido la tarea de mejorar ampliamente el sistema de justicia, al mismo tiempo

la inseguridad ciudadana va en incremento, la tasa de homicidios crece y la impunidad ha alcanzado niveles impresionantes. Problemas tales como

el aumento del sicariato, el linchamiento por parte de turbas al margen de la ley, el incremento de la actividad criminal relacionada con las drogas y otras formas de crimen organizado, la inseguridad y los asesinatos a gran escala en la frontera con Colombia, y la intimidación y asesinato de defensores de derechos humanos están todos agravados por un sistema de justicia penal ampliamente disfuncional. Este sistema consiste en un servicio policial que en escasas ocasiones realiza una investigación seria y sustanciada de los homicidios; un servicio de investigación fiscal que parece más preocupado por las relaciones públicas que por la condena de los autores de graves crímenes y un sistema judicial que ha sido condenado casi de manera generalizada por su ineficiencia y mala gestión (Alston, 2010: 2).

En su informe, Alston revela también el hostigamiento gubernamental hacia líderes sociales usando, al igual que sus predecesores, el sistema judicial, la confusión premeditada de autoridades y medios de comunicación —quienes buscan desprestigiar la justicia indígena, endosándole procedimientos ajenos a ella, como ajusticiamientos, y presentándola como un sistema salvaje y bárbaro—, y la creciente presión que los militares y la policía ecuatoriana ejercen sobre las comunidades de frontera, desconociendo totalmente su realidad, lo que conlleva una serie de abusos de poder e, incluso, asesinatos¹. Para Alston, las tasas de impunidad que existen en nuestro país son extraordinariamente altas, mientras que muchos de los asesinatos cometidos a nivel nacional, y especialmente en la zona de frontera, corresponden a ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, como veremos a continuación.

¿Qué es una ejecución extrajudicial?

Una *ejecución extrajudicial o extralegal* es, según el derecho internacional humanitario, un caso de violación a los derechos humanos que consiste en la privación de la vida de manera deliberada de una persona por parte

¹ Ver http://www.inredh.org/index.php?view=article&catid=74%3Ainredh&id=351%3Ainforme-relatorsobre-ejecuciones-extrajudiciales&option=com_content&Itemid=29. (Consultada 24 de enero de 2010).

de un servidor público que se apoya en la potestad de un Estado para justificar el crimen. La Comisión de la Verdad añade a esta definición que inclusive esta acción podría ser ejecutada por un tercero bajo la instigación, consentimiento o aceptación por parte del Estado cuya finalidad última es la privación de la vida a una persona o a un grupo de personas (Comisión de la Verdad, 2010).

No se utiliza las categorías de homicidio o asesinato, pues el acto es cometido por agentes del Estado, por lo que constituye una grave violación a los derechos humanos. Sin embargo, se considera que una ejecución por parte de agentes o funcionarios de Estado es extrajudicial cuando no está dentro de los siguientes parámetros: la legítima defensa, en combate dentro de un conflicto armado, el uso racional necesario y proporcionado de la fuerza para hacer cumplir la ley, por imprudencia, impericia, negligencia o violación del reglamento.

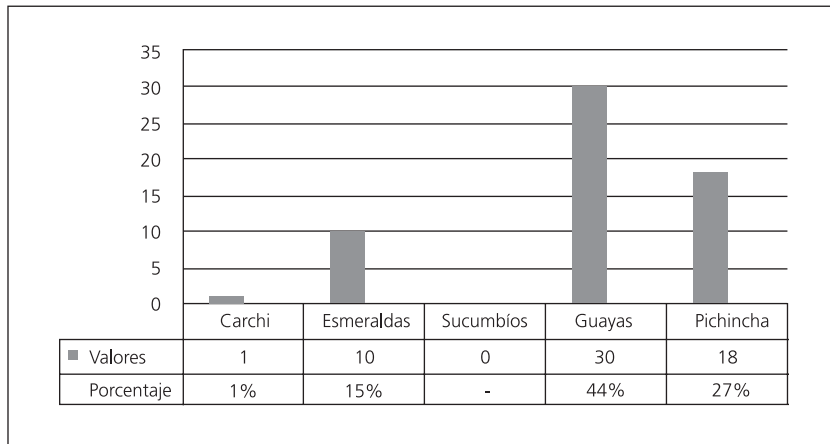
Las ejecuciones extrajudiciales son un claro indicio de la intención de segar arbitrariamente la vida de una persona “sea mediante una agresión directa con medios que por la intensidad de su uso como golpes o heridas graves, por su carácter letal como la utilización de armas de fuego para ejecuciones directas o por la aplicación de la ley de fuga para quienes ya se encontraban bajo su control o hasta detenidos, ratifican la voluntad de consumarlas” (Comisión de la Verdad, 2010: 112).

Tipos y cifras de ejecuciones extrajudiciales

En nuestro país, las ejecuciones extrajudiciales se producen a través de la detención y tortura de la víctima, en cuyos casos la muerte es resultado de las condiciones a las cuales las víctimas están sometidas, como por ejemplo, violentos interrogatorios o castigos cuya gravedad, junto con la falta de asistencia médica oportuna repercuten en el posterior deceso (Comisión de la Verdad, 2010: 112). Asimismo, la mayor parte de ejecuciones se produjeron durante operativos realizados por elementos policiales o militares, para reprimir, a través del uso de la fuerza excesiva, las protestas populares, no como forma disuasiva únicamente, sino como forma de castigo. A

esto habría que sumar los casos de ciudadanos inocentes, víctimas de las *equivocaciones* policiales, que simplemente estuvieron presentes dentro del perímetro donde se llevaba a cabo la manifestación.

Gráfico N.º 2
Número de casos de ejecuciones extrajudiciales recogidos por
la Comisión de la Verdad periodo 1998-2008



Fuente: Informe de la Comisión de la Verdad, 2010.

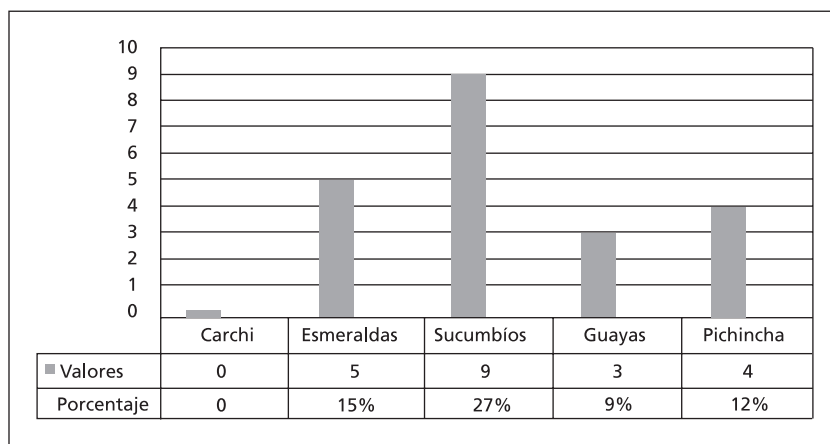
Elaboración: Geannine Alvarado.

Geográficamente, la mayor parte de ejecuciones se presentaron en la provincia del Guayas (Guayaquil) con treinta casos (44% del total nacional), seguida de Pichincha que registra en su capital, Quito, dieciséis casos (27% del total nacional) de las dieciocho casos provinciales. En la frontera norte encontramos que en la provincia de Esmeraldas se hallan registradas diez ejecuciones extrajudiciales (15% del total nacional), de las cuales, cuatro sucedieron en la capital provincial.

Estos datos difieren de las denuncias registradas en la Defensoría del Pueblo. Según informes de esta institución, en el periodo 2000 al 2010, existen 33 casos denunciados como presuntas ejecuciones extrajudiciales, de los cuales en Sucumbíos se encontraron nueve casos (27% del total nacional registrado), seguido de la provincia de Esmeraldas con cinco casos

(15 del total nacional), después se encuentra Pichincha con cuatro (12% del total nacional) y Guayas con tres (9% del total nacional). (Ver Gráfico N.º 3).

Gráfico N.º 3
Número de casos de ejecuciones extrajudiciales denunciados en la Defensoría del Pueblo período 2000-2010



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2010

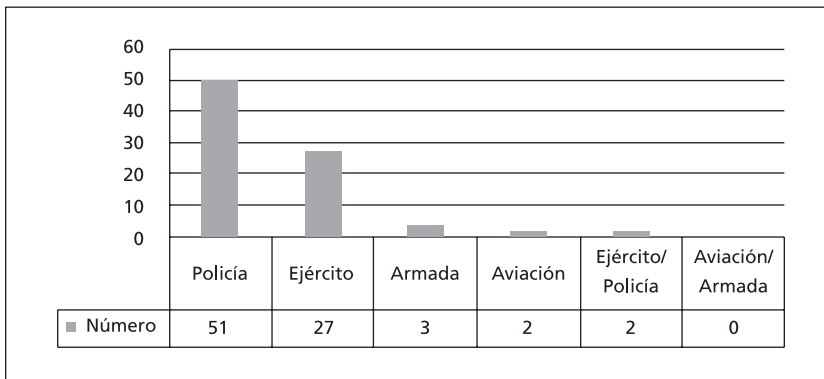
Elaboración: Geannine Alvarado

Muertes causadas por la Policía y las Fuerzas Armadas

Según la Comisión de la Verdad, la mayoría de ejecuciones extrajudiciales han sido causadas por la Policía Nacional (51 víctimas del total registrado). (Ver Gráfico N.º 4). Esto concuerda con la información proporcionada por el Ministerio de Gobierno respecto a 27 casos de individuos “cuya muerte había sido causada por la Policía entre 2000 y 2009. El Inspector General de la Policía suministró información sobre 104 personas cuyas muertes habían sido causadas por la Policía desde 2005 hasta la fecha, aunque no se especificó qué proporción de esta cifra correspondería a muertes ilícitas. Una ONG dio un cálculo aproximado de 164 muertes extrajudiciales entre 2000

y 2006” (Alston, 2010: 6). Estas cifras dan cuenta de algunas execrables prácticas de la Policía contra opositores políticos y ciudadanos comunes, y, más recientemente, contra personas con antecedentes penales. Otra práctica común es el mantenimiento de calabozos ilegales, como sucede en la Policía Judicial. Se puede anotar también que han existido víctimas de tortura o balazos durante operativos, en especial, antidelincuenciales, que dan como resultado personas asesinadas cuando sólo tenían que ser aprehendidas.

Gráfico N.º 4
Número de víctimas de ejecuciones extrajudiciales según participación
de ramas de Fuerzas Armadas y Policía Nacional



Fuente: Comisión de la Verdad, 2010

Elaboración: Geannine Alvarado

A esto se añade que “prácticamente la totalidad de casos de abusos policiales han terminado en la impunidad por la persistencia de las Cortes Policiales, en las que los uniformados se juzgan a sí mismos. La existencia de estos fueros ha sido cuestionada por organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Amnistía Internacional” (CEDHU, 2006: 2). Para Alston, la impunidad por dichos asesinatos también se debe a fallas en el sistema de justicia penal. Tal es el caso que la principal causa de impunidad sería la falta de voluntad por parte de muchas personas dentro del sistema de justicia penal, para investigar y enjuiciar estos asesinatos (Alston, 2010: 5).

Estos abusos, por parte de la policía, guardarían relación directa con la formación que recibe el personal de dicha institución. En Ecuador, “los gendarmes son educados como si tuvieran un enemigo que combatir” (Merino, 2006: 8) y, generalmente, se concibe como ese enemigo a todo aquel cuya opinión personal altere el *orden* y la *convivencia* (por ejemplo: estudiantes, obreros, etc.). A esto se añade que, como menciona Merino, la Policía recibe formación en tácticas militares –como emboscadas–, las cuales ejecuta contra la población civil. En otras palabras, estos elementos policiales son entrenados para actuar como servidores de políticas inhumanas y gestores de crímenes de Estado, por lo que actúan sin previsión de ninguna especie, incluso violando las garantías civiles existentes en un estado de derecho (Merino, 2006: 5).

Militarización y derechos humanos

La concepción autoritaria de la labor policial ha hecho que la Policía Nacional viva un creciente proceso de militarización. Claro que el problema de militarización que sufre la Policía se ve también reflejado en otras áreas, como en las políticas públicas de seguridad adoptadas para la frontera norte ecuatoriana. Precisamente por esto, como señala González (2010), el principal cuestionamiento a las políticas de seguridad de Ecuador –adoptadas para combatir el narcotráfico y a los grupos irregulares colombianos– se ha enfocado en su limitación al componente militar y a las violaciones de derechos humanos que ha acarreado consigo. De igual manera, en los informes de organizaciones de derechos humanos se señala que la militarización del cordón fronterizo genera temor en la población civil debido a que los efectivos militares actuarían con prepotencia (OIPAZ, 2004), y además realizarían allanamientos forzados a domicilios, robo de comida y otros bienes, y frecuentes intimidaciones, acosos, y criminalización a población civil.

En el caso de la frontera norte ecuatoriana, además, las políticas de seguridad implementadas en el marco del Plan Colombia habrían generado un rechazo en la población civil porque éstas asocian a los habitantes

locales con las actividades ilícitas. Esto, porque tanto la formación de los efectivos policiales como el diseño de políticas de seguridad se fundamenta en la idea de que la guerrilla colombiana es “el principal enemigo del país, lo que degenera en una ‘confusión’ de actividades propias de la población civil con dinámicas del grupo armado” (González, 2010: 17). Esto ha provocado que las relaciones entre las fuerzas armadas y policiales con la ciudadanía en la zona fronteriza se deterioren, en especial, por la dependencia que ha mantenido la fuerza pública de tácticas abusivas para la obtención de información, y también porque la tortura y la violencia se hallan a la orden del día en la región.

A modo de conclusión

De acuerdo a lo revisado en los distintos documentos (Comisión del Verdad, Informe del relator de ejecuciones extrajudiciales, Informe de OIPAZ e Informe de CEDHU) podemos concluir que existe un patrón en las ejecuciones extrajudiciales sistemático y generalizado, a través de los distintos periodos presidenciales, en cada uno de los cuales se han cometido abusos por parte de la fuerza pública. Esto, a pesar de que en un estado de derecho la seguridad no puede resumirse en controles militares ni policiales, por las repercusiones negativas que genera en el campo de los derechos humanos. En el caso de la frontera norte ecuatoriana, por ejemplo, se observa que la población vive en permanente estado de miedo, zozobra y vulnerabilidad.

Como menciona Garzón, el problema del uso excesivo de la fuerza y la brutalidad policial, con resultados de muerte, son una pauta de atropellos similares a lo largo de muchos años. En general, estas acciones tienen muy pocas restricciones legales, lo cual fomenta la impunidad (Garzón, 2006: 3). No obstante, en el caso de la frontera norte ecuatoriana, esta situación se ve aún más agravada.

Por otra parte, se evidencia que la Policía ecuatoriana emplea cada vez más prácticas militares, como producto de su formación para enfrentar a un *enemigo* externo. Esto, en zonas alejadas de los centros de poder, las cuales han sido marginadas de manera permanente, en donde el único

contacto con el Estado se produce a través de las Fuerzas Armadas y policiales, ha generado que se produzcan abusos de poder por parte de la fuerza pública en el cumplimiento de sus funciones, además del cometimiento de excesos, que muchas veces quedan en la impunidad.

Bajo este panorama, se hace evidente que la zona fronteriza requiere, de manera urgente, de una acción decidida por parte del Estado ecuatoriano, para superar la impunidad de los crímenes y delitos cometidos en la región y la generación de condiciones para que no vuelvan a repetirse. Para esto, se debe reforzar la presencia de órganos judiciales en la región, además de impulsar la efectividad de sus funciones con el afán de garantizar a la población un acceso adecuado a la justicia, en cualquier caso.

Bibliografía

- Alston, Philip (2010). “Informe Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales”. Misión a Ecuador: 5-15 de julio de 2010. Documento mimeografiado.
- CEDHU (2006). “La policía se ha convertido en fuerza de choque para el poder. Editorial. En *Derechos del Pueblo*, Monge Elsie: 2. Quito: Comisión Ecuménica de Derechos Humanos.
- Comisión de la Verdad (2010). “Resumen Ejecutivo”. Quito: Comisión de la Verdad.
- Garzón, Estela (2006). “La vida, derecho fundamental”. *Revista Derechos del Pueblo* N.º 152: 3-4. Quito: CEDHU.
- González, Laura (2011). *Violencia y Seguridad Ciudadana en Ecuador: algunas aproximaciones*. Quito: FLACSO, IDRC.
- Merino, Gerardo (2006). “Formación policial: licencia para matar”. *Revista Derechos del Pueblo* N.º 152: 5-8. Quito: CEDHU.
- OIPAZ (2004). Boletín electrónico N° 5. [Versión electrónica en www.oipaz.org.ec/boletin/html]

Frontera México-Centroamérica: nuevos desafíos para los derechos humanos

Johanna Espín M.

La frontera sur de México tiene aproximadamente 1 200 kilómetros y colinda con Guatemala en los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche, y con Belice en Quintana Roo. En los últimos años, esta frontera se ha convertido en un punto importante para el cruce de población, ya sean trabajadores temporales, refugiados, visitantes temporales, residentes fronterizos o transmigrantes, en condición autorizada o irregular (Girón, 2011). La mayor parte de quienes transitan por esta zona proceden de países centroamericanos y sudamericanos, y en menor cantidad de continentes como África y Asia.

Por esta condición geográfica particular –que ha convertido a esta zona en la última frontera sur, antes de ingresar a los Estados Unidos–, en México se han implementado una serie de programas, con el fin de contener la migración de población en situación irregular o no autorizada. No obstante, a partir de dichas acciones, a su vez, también se incrementaron los abusos y violaciones a los derechos humanos. Esto respondería a que, como afirma Girón, a partir del 11 de septiembre de 2001, se vincula a la concepción de los movimientos migratorios directamente con el crimen, la ilegalidad, e incluso con la figura del enemigo a quien combatir.

Como consecuencia, los migrantes indocumentados son vistos como una amenaza para los países de tránsito, por lo que estos redoblan la implementación de controles migratorios. Por ejemplo, en 1998, México impulsó la Operación Sellamiento para combatir el tráfico de drogas, pero luego fue extendida a otras acciones contra la delincuencia organizada.

Cabe señalar que esta operación justificó la militarización de la frontera y autorizó el patrullaje por aire, mar y tierra en la frontera sur (Girón, 2011). Asimismo, México, Guatemala, El Salvador y Honduras, apoyados por Estados Unidos, impulsaron el Plan Coyote 2000 para dismantlar las redes internacionales de tráfico ilícito de migrantes. Sin embargo, apenas un año después, en 2001, entra también en vigencia el Plan Sur conocido como el mayor operativo mexicano contra la migración indocumentada. Así, la frontera sur se convirtió en el principal escudo migratorio de las rutas utilizadas por la población migrante irregular.

Claro que, al mismo tiempo, estas acciones empezaron a construir un imaginario social negativo sobre la migración irregular, que invisibiliza los factores que la promueven, mientras que acentúa los patrones de rechazo. A esto se añade que, incluso desde el discurso oficial y mediático, se vincula la migración indocumentada con actos ilícitos como la trata de personas, tráfico de migrantes, narcotráfico, prostitución, maras o terrorismo. Ante esto, no nos sorprenden las nuevas –y cada vez más estrictas– políticas impuestas en las diversas fronteras centroamericanas para el control migratorio y, en general, para el control de la movilización de las personas.

Cabe reconocer que ahora la frontera sur de México es, efectivamente, el escenario de una serie de ilícitos (narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, paso de vehículos robados, comercio de madera, contrabando, entre otros) liderados por bandas del crimen organizado. Sin embargo, es necesario considerar que, en este escenario, aquellas personas en condición de migración irregular son las más expuestas a riesgos, desde perspectivas muy desalentadoras: como presas fáciles de los grupos y redes de crimen organizado o como víctimas de violaciones a derechos humanos por parte de las mismas autoridades migratorias, policíacas y militares.

Bibliografía

Girón, Carol (2011). “La Frontera Guatemala-México: un intento por reconocer sus múltiples dinámicas”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*, Fernando Carrión (Coord.) Quito: FLACSO, IDRC.

El respeto a los derechos humanos en la frontera norte ecuatoriana

Programa de Estudios de la Ciudad

En la actualidad, uno de los retos más importantes para el gobierno nacional y los gobiernos locales en la frontera norte ecuatoriana –además en el cual, hasta el momento, quedan muy en deuda– es la implementación de políticas de seguridad ciudadana orientadas hacia un respeto real de los derechos humanos. Sin embargo, el primer paso necesario para el diseño de dichas acciones y políticas es la creación urgente de un sistema de información transparente, que proporcione información veraz y oportuna en materia de respeto a los derechos humanos en la zona fronteriza. El propósito de dicho sistema sería no solo vigilar el cumplimiento de los derechos humanos, por parte de las instituciones públicas presentes en la zona, sino también constituirse en un ente de carácter civil que realice veedurías y seguimiento incluso al trabajo realizado por la Policía y las Fuerzas Armadas en la región.

En general, el trabajo de la Policía y las Fuerzas Armadas en la zona ha sido uno de los principales generadores de violaciones a los derechos humanos, tal como se menciona tanto en el Informe de la Comisión de la Verdad, como del relator especial de la ONU. Además, esto se ha visto agravado porque la excesiva militarización en la región ha llegado incluso a constituir el primer y casi único contacto de las poblaciones fronterizas con el Estado ecuatoriano. Por esto, es indispensable que los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía que operan en la zona fronteriza, reciban capacitación especial y más completa, la cual considere las particularidades

de una zona tan sensible. Asimismo, dicha formación debe incluir, como eje transversal, el tema de derechos humanos, además de orientación específica en trabajo con la población civil, tanto nacional como desplazada.

En tercer lugar, uno de los principales problemas que afecta a todo el país, pero en particular empeora en la frontera norte ecuatoriana, es el alto nivel de impunidad. Precisamente, esto ha generado un alto incremento de la violencia en la zona fronteriza ante la poca eficacia del sistema judicial para procesar los distintos eventos ocurridos. Si bien existe un importante esfuerzo de parte del gobierno nacional por incrementar la eficiencia del sistema de justicia en una zona tan vulnerable como la frontera norte, los problemas a enfrentar incluso se incrementan, tales como la existencia de amenazas e intimidaciones hacia jueces, juezas y demás personal de la función judicial.

Por último, es necesario señalar que, ante la situación actual de la zona fronteriza, es necesario impulsar el trabajo interinstitucional, con el fin de garantizar un mayor respeto hacia los derechos de los y las habitantes de la zona fronteriza. En Ecuador, se ha observado un trabajo disperso y desorganizado en materia de derechos humanos, de las distintas organizaciones internacionales y nacionales, de las instituciones públicas y demás actores. Un trabajo coordinado entre las distintas instituciones garantizaría una mejor utilización de los recursos, pero sobretodo un mayor impacto de su trabajo en materia de derechos humanos.

La defensa de los derechos humanos frente al Estado, una labor permanente en la frontera norte de Ecuador

Diálogo con el Dr. Fernando Gutiérrez*

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

¿Cuál es el rol de la Defensoría del Pueblo?

La Defensoría del Pueblo se encarga de proteger y tutelar —que son los verbos que emplea la Constitución— los derechos de los ciudadanos frente al Estado. También, tenemos una relación permanente con la administración de justicia ordinaria en materias penal, civil, laboral u otras, pero no somos parte del sistema de justicia. Observamos que se haga el debido proceso, permitiendo que cada persona acusada pueda defenderse si está en un litigio y goce de la presunción de inocencia, utilizando mecanismos legales para defender sus intereses.

¿Cuáles son las principales actividades de la Defensoría del Pueblo en la frontera norte?

Los delegados de la Defensoría del Pueblo trabajan con instituciones tanto públicas como privadas. Se trabaja con el sistema de administración de justicia, agencias del gobierno, Ministerio de Defensa, Ministerio de Gobierno, de Justicia, etc., con quienes procuramos coordinar acciones; así como con organizaciones privadas, organizaciones no gubernamentales locales e internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para

* Defensor del Pueblo de Ecuador.

los Refugiados (ACNUR). Con el ACNUR, hay un trabajo muy cercano para la protección de personas refugiadas o solicitantes de refugio. Además, trabajamos con la Iglesia católica y otras iglesias.

En la frontera norte, ¿cuáles son las principales problemáticas que la Defensoría del Pueblo ha podido constatar?

El refugio y la violación a los derechos humanos. En cuanto a refugio, no ubicarse dentro de dicha figura deja en indefensión a las personas. La mayoría viene saliendo a la carrera, huyendo de los problemas de Colombia y llegan a Ecuador sin documentos, sin bienes, sin nada y podrían ser presas fáciles de traficantes de diverso tipo, también de maleantes que van a abusar de ellos, o incluso de las fuerzas de orden, cuando no actúan adecuadamente.

Hay también infiltración de personas que no vienen precisamente a refugiarse a Ecuador. Esta delincuencia común en alto grado generaría niveles de riesgo muy altos, como lo demuestran claramente las estadísticas en los casos de Sucumbíos y Esmeraldas.

En la práctica, ¿cómo se vinculan los tratados internacionales firmados por Ecuador y las políticas de seguridad?

En algunos casos esas políticas de seguridad, cuyo origen y razón son explicables, redundan en excesos y en transgresiones de los tratados internacionales. La sola exigencia del pasado judicial transgrede convenios internacionales.

Los convenios de carácter humanitario –si bien es verdad que hay la voluntad política de cumplirlos– no siempre se cumplen, porque en la dinámica del tránsito de personas de diverso origen y procedencia se comenten abusos y se transgreden esos convenios.

Hay que señalar que Ecuador como Estado –no sólo como gobierno– hace un intento bastante serio de cumplir los convenios internacionales tanto en materia de derechos humanos como de derechos humanitarios, pero eso no excluye que agentes del Estado de diversos tipos los violen.

¿Cuáles cree que son los avances en materia de derechos humanos en los últimos cuatro años?

En materia de derechos económicos y sociales –educación, salud, vivienda y transportación– ha habido avances significativos. Hay algunas sombras en cuanto a derechos colectivos, concretamente a derechos de los pueblos indígenas. Aunque sí existen avances en otros campos que, más bien, son derivados de la lucha contra la explotación minera y petrolera, en donde se combina vulneración a derechos humanos y derechos naturales; estos últimos, a veces de gravedad.

El panorama general de los derechos humanos ofrece otras dimensiones en estos últimos cuatro años. Aún existe una débil participación ciudadana en los procesos de conducción del Estado y ha sido una demanda en las últimas décadas que se plasmó en la Constitución de Montecristi; es decir, existe demanda por la construcción de una democracia participativa no sólo la tradicionalmente representativa con sus limitaciones, sino otra, aquélla que pueda cimentar un proceso de cambio económico, social y cultural profundo.

Retos y dificultades de los derechos humanos en la frontera sur de Colombia

Diálogo con Martha Melodelgado*

Entrevista realizada por Andrés Gómez y Víctor Llugsha**

¿Cuál es el trabajo del Comité Permanente de Derechos Humanos de Nariño y cuáles son las líneas de acción?

A partir de 2003, el Comité se refunda para confrontar las denuncias de los efectos del Plan Colombia en el departamento de Nariño, pues entre los años 2000 y 2004 se agudiza la crisis por el desplazamiento y el asesinato de varios líderes del sector sindical, estudiantil y del magisterio.

El Comité no es una organización no gubernamental más, ejecutora de proyectos e investigaciones enmarcadas en la temática de los derechos humanos en la frontera, sino que se caracteriza por aglutinar a actores y organizaciones sociales en respaldo y acompañamiento de procesos relacionados con los derechos humanos.

Las líneas de trabajo son la asesoría jurídica, la denuncia pública, el desplazamiento, la capacitación en derechos humanos y, en la actualidad, estamos constituyendo la atención psicosocial, que se relaciona con la afectación directa de niños y niñas por el conflicto armado.

Se han realizado dos encuentros fronterizos para analizar las dinámicas de la frontera, el primero fue en 2008 y el segundo en 2010, en los cuales se obtuvieron importantes análisis y evaluaciones de la situación fronteriza.

* Comité Permanente de Derechos Humanos de Nariño.

** Programa de Estudios de la Ciudad, enero de 2011.

¿Cuáles son las principales violaciones a los derechos humanos en Nariño?

Las ejecuciones extrajudiciales son las principales violaciones de los derechos humanos en Nariño, donde se evidencia una fuerte militarización por la presencia histórica de grupos insurgentes en los municipios costeros de Tumaco, Barbacoas, Ricaurte y en los municipios del sur: Cumbal, Ipiales, entre otros.

En Cumbal, de 2003 a 2006, llegó el Ejército con el objetivo de combatir a la insurgencia; pero, tuvo prácticas de agresión a la población y causó un alto número de muertes, con el fin de dar resultados favorables a la política de seguridad democrática. En estos casos, el Comité recogió las denuncias de ejecuciones extrajudiciales en Cumbal pues victimaron a campesinos e indígenas de escasos recursos del sector rural.

Los datos de las violaciones a los derechos humanos y de violencia sexual no se encuentran en estadística alguna, y cuando la población comienza a hacer reclamos se incrementa la presencia militar, de insurgentes y paramilitares. Además, se han realizado denuncias de violaciones masivas, desapariciones, desplazamientos forzados, masacres y prostitución infantil, pues en estas zonas, la única forma de sobrevivencia de los pobladores es el comercio en torno a lo militar.

¿Cuándo inicia el desplazamiento forzado?

Se puede decir que inicia en el año 2001, pero los fuertes desplazamientos se dieron durante 2003 y 2004. El desplazamiento forzado en Nariño se vincula al conflicto y el narcotráfico. Nuestra posición es decir que el móvil del conflicto no es el narcotráfico, pero sí es la forma de financiarlo y sostenerlo. Nariño tiene condiciones geográficas para convertirse en retaguardia de cualquier grupo armado por la geografía, que dificulta la persecución en zonas abandonadas de la presencia estatal.

Debemos reconocer que la insurgencia era ley en determinadas poblaciones, y a partir del Plan Colombia se refuerza la presencia militar por el conflicto, y también por las fumigaciones de sembríos de hoja de coca que generaron desplazamientos de los habitantes.

¿La incursión del Estado creó nuevas violencias en la frontera sur colombiana?

Es innegable que la política de seguridad democrática tuvo resultados, aunque no genere bienestar en general. Los efectos graves, nocivos y violentos son para la población civil que ha sido forzada a vincularse con el conflicto. Actualmente, la gente de los municipios no puede ser independiente ni autónoma porque de una u otra forma terminan victimizados, señalados como colaboradores de grupos irregulares y, por ende, blancos de algún enemigo, incluso podrían criminalizar al vecino por ganarse unos pesos.

En la frontera entre Colombia y Ecuador, aunque hay un gran escudo de las políticas públicas, hay personas que se hacen pasar como desplazados, pero también hay quienes están confinados. Tenemos casos de la gente a la que le dicen: “¡usted sale y lo matamos!”, y tienen que quedarse adentro, generándose de este modo, un desplazamiento gota a gota.

¿El Comité Permanente trabaja en coordinación con instituciones ecuatorianas dedicadas a la lucha por los derechos humanos?

Hemos tenido acercamientos. La problemática de la frontera es de considerables proporciones. Vemos que uno de los temas vitales es la situación carcelaria, que excede a nuestras posibilidades, y reconocemos que las únicas organizaciones que han trabajado, tanto del lado colombiano como ecuatoriano, son las pastorales de asistencia humanitaria.

7. Economía fronteriza



Economía de frontera: una atracción fatal

Fernando Carrión Mena

En la frontera norte ecuatoriana se ha instalado con fuerza una paradoja: existe un auge de la *economía fronteriza* que está produciendo un desarrollo de la región sobre la base de fuertes inequidades, alta emigración poblacional y crecimiento de violencia. Es decir que hay una atracción poblacional que minimiza el riesgo para la vida, gracias al crecimiento económico.

Este hecho se sustenta en los cambios funcionales de las fronteras: de espacio de encuentro de los Estados a verdaderas plataformas de integración internacional de economías globales poderosas. En la frontera Ecuador-Colombia, se suman las transformaciones de los dos países y el fortalecimiento de la *economía de frontera*, sustentada en la asimetría complementaria de los Estados colindantes.

La economía de frontera es parecida a una *economía de enclave*, pero muy especial, porque no explota un sólo producto o servicio de un capital monopolístico, sino que es un complejo diversificado de intercambios comerciales, legales e ilegales, que tienen enlaces superiores a los territorios transfronterizos. Se trata de una economía invasiva que hace metástasis en el sistema penal, en la economía, en la sociedad y en la política, así como también desarrolla prácticas delictivas encaradas por nuevos actores.

La economía de frontera integra dos o más economías asimétricas –por ser funcionales entre sí– gracias a que: lo que es legal acá es ilegal allá, lo que existe acá no existe allá o lo que tiene precio mayor acá es menor que allá; por ello hay un flujo mercantil que genera un sistema de ilegalidades

donde la economía de un lado se riega sobre la otra, a la manera de vasos comunicantes. Por eso, mientras más factores diferenciadores se imponen (muros, aranceles) mayores asimetrías se crean, aumentando los riesgos y, por tanto, los precios y las violencias. Este es el caso del contrabando y los tráficos.

Ahora con la globalización, en un momento histórico distinto, la oferta de productos prohibidos crece en magnitud y los mercados ilegales se amplían. En este proceso se produce una mutación importante de los actores centrales de la frontera: se pasa del *contrabandista* hacia el *traficante*, imponiendo las normas del comercio fronterizo y expandiendo el negocio gracias a la extorsión, el secuestro y el homicidio como forma de protección de esta economía.

De allí que la frontera sea un escudo protector para el delincuente, mientras es un obstáculo para las fuerzas del orden; o, lo que es lo mismo: en la frontera el delito integra mientras la ley separa.

El Estado debe regular y contralar esta economía y no recurrir a lo más fácil: acciones policiales y militares. La economía de frontera debe ser enfrentada desde la integración y el mercado, porque la asimetría no se resuelve con represión.

El delito aduanero en las fronteras de Ecuador

Diego Velasco*

Las fronteras son testigos permanentes del comercio que se desarrolla entre ellas, así como de la evasión de los controles establecidos. Es por ello que los diversos mecanismos relacionados con dicha evasión han sido tipificados como delitos, porque perjudican tanto a la recaudación fiscal como al control sobre las mercancías que ingresan o salen por las fronteras.

La mayoría de delitos aduaneros –tipificados como tal en nuestra Ley Orgánica de Aduanas (LOA)– pueden suscitarse por las fronteras de Ecuador, pero no todos ellos logran desarrollarse en el momento mismo del cruce de frontera. Por ejemplo, en el caso de la venta, transferencia o uso indebido de mercancías importadas al amparo de regímenes suspensivos de pago de impuestos o con exoneración total o parcial sin la autorización previa del gerente competente; en ese caso, la mercancía está sujeta a control, pero una vez en territorio nacional, incumple el régimen aduanero que lo ampara.

En general, el bien jurídico protegido que se ve afectado por este tipo de delitos es el interés social; por ejemplo, cuando se evaden tributos. Si bien el afectado es el Estado, representado en sus instituciones, lo es también toda la población que se beneficia de los proyectos sociales que son financiados con los tributos. Al ser el interés social un bien jurídico, los de-

* Doctor en Derecho. Ex Fiscal de la Unidad de Delitos Tributarios y Aduaneros, Fiscalía Provincial de Pichincha.

litos aduaneros no protegen únicamente bienes jurídicos individuales sino también supraindividuales que están ligados directamente con este interés.

Respecto al término *contrabando*, el mismo no está incluido en nuestra LOA como tal, pero lo que su concepto encierra sí se encuentra determinado. A continuación, se mencionan algunas formas de perpetrar el contrabando que se podrían dar en el momento mismo del cruce de las mercancías por las fronteras (no en las zonas aduaneras en las que también podrían suscitarse e incluirse otros actos tipificados como delitos): entrada de mercancías al territorio aduanero o salida sin el control de la Administración Aduanera, carga o descarga de mercancías de un medio de transporte sin control de la Administración Aduanera, lanzamiento de mercancías de un medio de transporte, eludiendo el control aduanero, modificación del estado de las mercancías entre el punto de franqueamiento de la frontera aduanera y el distrito de destino, utilización no autorizada de un lugar, puerto o vía no habilitada para el tráfico internacional de mercancías salvo los casos fortuitos o de fuerza mayor, abandono de mercancías en lugares contiguos o cercanos a las fronteras, falta de presentación del manifiesto de carga total o la tenencia de mercancías no manifestadas a bordo de un transporte internacional, falsa declaración aduanera respecto del tipo, naturaleza, peso, cantidad, valor, origen y procedencia de las mercancías.

Si bien las normas de carácter penal tratan de disuadir acerca de dichas prácticas, el principal y más efectivo medio para contrarrestarla es la participación ciudadana. Por esto, dicha participación debe ser incentivada mediante campañas de cultura tributaria e información de primera mano dirigidas a concienciar sobre los perjuicios reales causados por las prácticas evasivas.

Por último, es necesario mencionar que los recursos que se dejan de percibir por la evasión de los controles de las mercancías que ingresan o salen de nuestro país por las fronteras y los perjuicios que se causa a la industria nacional, salud pública, seguridad ciudadana u otros, finalmente, van en detrimento de cada uno de los ciudadanos que conforman el Estado.

La economía de la frontera norte del Ecuador*

Pablo Samaniego Ponce**

Las provincias de la frontera norte son diversas, e incluso se encuentran en regiones geográficas distintas del país: Costa, Sierra y Amazonía. Ello le confiere, a cada una, características que las diferencian, a pesar de que comparten la condición de tráfico obligado de personas y mercancías entre Ecuador y Colombia.

Un rasgo común es que tienen altos niveles de pobreza. Según datos a junio de 2010, publicados por el Sistema Nacional de Información, en Sucumbíos y Esmeraldas, la incidencia de la pobreza de ingresos afectaba al 52 y 50% de la población, respectivamente, mientras que está presente para el 40% de la población del Carchi. A nivel nacional, el indicador asciende al 23%.

Con el propósito de conocer la economía de las provincias que conforman la frontera norte, a continuación se analiza la información que se encuentra disponible, la que se refiere a la generación de valor agregado de las distintas actividades, al mercado financiero en lo que se atañe a la formación de ahorro y concesión de créditos, a la estructura del mercado laboral, y al comercio exterior con el vecino del norte.

* El diagnóstico aquí presentado no compromete en absoluto ni se relaciona con las entidades en las que el autor desarrolla sus actividades económicas regulares.

** Economista. Maestría en Economía con mención en Desarrollo y Política Económica (FLACSO - sede Ecuador).

Evolución y cambios en el valor agregado bruto entre 2003 y 2007

La información de las cuentas nacionales lamentablemente está disponible solamente hasta 2007. Para efectos de comparación, se tomará como base a 2003 porque los dos años previos son los de recuperación de la crisis económica de finales del siglo pasado.

En Carchi y Esmeraldas¹, la actividad económica dominante es el comercio –al por mayor y menor–. En la primera, explica el 35% del valor agregado provincial y, en la segunda, el 31 %. En Carchi, esta actividad ganó dos puntos porcentuales desde el año 2003 a 2007, pero en Esmeraldas se redujo levemente. Asimismo, en ambas jurisdicciones, la agricultura es la segunda en importancia. En Carchi permaneció igual, en tanto que, en Esmeraldas, ganó más de dos puntos porcentuales. En esa región se han asentado muchos agronegocios vinculados con el cultivo de la palma africana, lo cual se ha hecho en desmedro de la amplia zona forestal que cubría a una parte significativa de su territorio. Pero la principal diferencia entre Carchi y Esmeraldas está en que, en la primera, la actividad económica en tercer lugar es el transporte, almacenamiento y comunicaciones, en tanto que, en la segunda son las industrias manufactureras. En ambos casos, esas ramas perdieron participación en el período de referencia.

La estructura productiva de estas dos provincias es algo distinta a la que se puede observar a nivel nacional. En efecto, la explotación de minas y canteras era en 2007 la rama con la más alta participación en el valor agregado bruto nacional con alrededor del 20% de aporte, seguida por la industria manufacturera y el comercio, que comparten la segunda posición con alrededor del 16%. Esto indica que Carchi y Esmeraldas, por estar asentadas en la frontera norte, tienen como actividad principal a aquella que permite que se produzca el comercio de bienes entre Ecuador y Colombia.

1 En Esmeraldas no se incluyó la rama de refinación de petróleo porque en la metodología empleada para la construcción de las cuentas provinciales todavía se consideraba al valor agregado de esa actividad negativo por la presencia de subsidios.

El intercambio comercial también ha hecho que en Carchi, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones tengan una representación superior que en otras jurisdicciones.

Lo que hace diferente a Esmeraldas es que allí se asienta la planta de refinación de petróleo más grande del país, y Puerto Balao, a través del cual se exporta el petróleo extraído en la Amazonía. Estas actividades tienen características de enclave pues no son representativas en términos de generación de empleo, no forjan significativos encadenamientos de producción y los excedentes que producen esas operaciones forman parte de los ingresos del gobierno central.

La situación de Sucumbíos es distinta por la presencia de importantes yacimientos de petróleo. En ese sentido, el valor agregado provincial está explicado, casi en su totalidad, por esa actividad. Este también es un enclave productivo en la medida en que el valor agregado generado forma parte de las rentas petroleras estatales o es parte de las ganancias de las empresas privadas. Asimismo, en términos de empleo, no se demandan trabajadores de la zona sino se trasladan de otros lugares, porque en su mayor parte es mano de obra calificada. Sin embargo, ese continuo traslado de personal ha hecho que se desarrollen otras actividades. En efecto, si se evalúa el valor agregado provincial excluyendo la rama *minas y petróleo* se observa que, en primer lugar, está el comercio —al por menor y mayor—, seguido por actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.

La rama de intermediación financiera, similar a lo que se observa en Esmeraldas y Carchi, ocupa la primera posición en el crecimiento promedio anual. El suministro de electricidad y agua se expandió debido a la instalación de una central de generación térmica de energía eléctrica. Por la alta presencia de empresas petroleras, también se observó una significativa expansión de hoteles y restaurantes. En general, Sucumbíos muestra aumentos importantes del valor agregado no petrolero, con la excepción de la industria manufacturera y la agricultura. Si se compara el crecimiento del valor agregado, con la actividad petrolera y sin ella, se concluye que las ramas no vinculadas directamente con la explotación del crudo fueron las más dinámicas en el período.

De las provincias fronterizas, la única que no tiene ningún vínculo con la actividad petrolera es Carchi. En las otras, como se mostrará en el aná-

lisis del empleo, los recursos generados por la explotación, transformación y transporte de esa materia prima no necesariamente generan riqueza para las jurisdicciones donde se asienta la actividad. Al contrario, en Esmeraldas y Sucumbíos los niveles de pobreza son aún muy elevados. Esmeraldas fue la que más creció en el período, con una tasa promedio anual de 6,1%, seguida por Carchi con 5,2% y, finalmente, por Sucumbíos con 2,9% al incluir la economía petrolera de la provincia.

Evolución del sistema financiero entre 2005 y 2009

Este análisis² comienza con el número de depositantes de bancos y cooperativas³ en las zonas de frontera. Esta es una medida de cantidad y de acceso al sistema financiero. Además se presentarán datos sobre valores de los depósitos y los promedios por depositante a fin de que la información sea comparable entre provincias.

Las cifras indican tres aspectos. El primero es que, en términos absolutos, Carchi es la provincia con mayor número de depositantes, seguida muy de cerca por Esmeraldas y, un poco lejos, por Sucumbíos. El segundo es que en las tres hay un incremento importante de clientes de los bancos y cooperativas de ahorro y crédito, pero la mayor expansión le corresponde a Esmeraldas, seguida por Sucumbíos y, luego, por Carchi. Es decir, no existe una correspondencia directa entre crecimiento económico y aumento del número de depositantes.

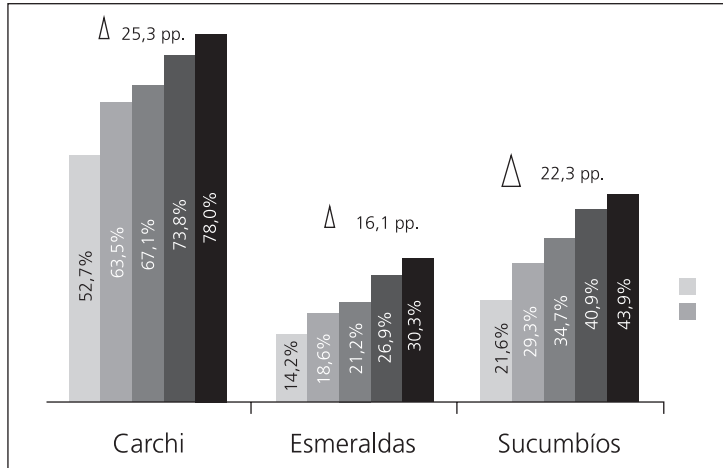
Cuando se compara el número de clientes con la población proyectada se reafirma la tendencia general observada, es decir, que no está correlacionada con el ciclo económico de cada provincia. El número de depositantes/población creció más en Carchi, por lo que mantuvo con amplia ventaja esa relación. Pese a que la expansión económica de Sucumbíos fue

2 Si bien en el portal de la Superintendencia de Bancos y Seguros existe información desde 2002, en la nota que precede a los enlaces para obtener la información se anota que en 2005 se creó una nueva estructura integrada de datos.

3 Se seleccionaron solamente a bancos y cooperativas porque con ellas se tiene un gran porcentaje de la intermediación financiera. A nivel nacional ella llega a cerca del 80% sin considerar a la banca pública.

menor que la de Esmeraldas, el número de depositantes/población aumentó más que en la segunda.

Gráfico N°.1
Número de depositantes por habitantes y por provincia



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros, INEC

Elaboración: Pablo Samaniego

En 2009, Esmeraldas y Sucumbíos tuvieron una relación depositantes/población total, menor al promedio nacional (56,4%), en tanto que Carchi sobrepasa mucho ese valor. Eventualmente, la información de Carchi podría mostrar un indicio del funcionamiento de una economía de frontera. Concretamente, se podría suponer que la dolarización pudo atraer ahorros de colombianos⁴. Cabe señalar que, de las tres provincias fronterizas, ésta es la que tiene menores problemas de seguridad y se relaciona con una zona urbana constituida en Colombia.

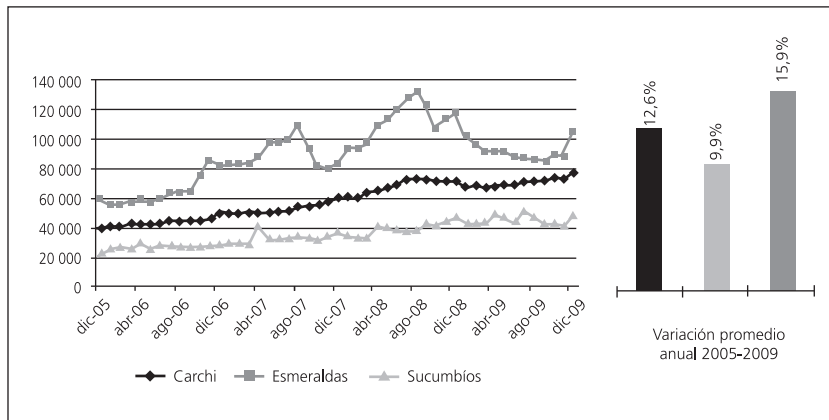
Sin desconocer las particularidades, en términos generales se observa un importante proceso de bancarización en los últimos años, lo que impli-

⁴ El requisito para abrir una cuenta en el sistema financiero es presentar el documento de identificación. Por ello, se presumiría que los colombianos pueden tener depósitos en las sucursales de bancos y cooperativas en Carchi.

ca que cada vez un mayor número de transacciones —que antes se realizaban por fuera de los bancos y cooperativas— ahora se han incluido en ellos. Además, si se continúa con el examen del número de depositantes, se observa diferencias en el crecimiento que tuvieron en bancos y cooperativas⁵. En efecto, mientras en Carchi crecen a la misma tasa los clientes en ambos tipos de entidades financieras; en Esmeraldas y Sucumbíos la expansión fue más intensa en las cooperativas.

También los depósitos corregidos por la inflación⁶ crecieron en las tres provincias, pero no de manera equiparable con la expansión de la economía de cada una de ellas. En efecto, los más dinámicos fueron Sucumbíos y Carchi, en tanto que Esmeraldas mostró la menor variación, pero ella bordea el 10% promedio anual.

Gráfico N.º 2
Evolución de los depósitos por provincia (miles de dólares) y tasa de variación promedio anual 2005-09 (porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros; INEC
Elaboración: Pablo Samaniego

- 5 Se debe recordar que la información aquí reportada de las cooperativas sólo se refiere a aquellas que son controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.
- 6 A fin de tratar de ser precisos en la comparación a los depósitos del Carchi se los corrigió con el índice de precios al consumidor (IPC) de la Sierra, los de Esmeraldas con el IPC de la propia provincia y a los de Sucumbíos con los del IPC nacional pues no se dispone de información de precios para la Amazonía.

Esmeraldas muestra la mayor volatilidad en los depósitos reales, es decir, el sistema financiero y su liquidez está sujeta a cambios, cosa que no ocurre en las otras provincias. Como se había mencionado, una zona de la provincia ha tenido un proceso intensivo de deforestación, que se ha desarrollado a la par con el incremento de cultivos de palma africana. En 2008, especialmente, los precios en el mercado internacional de esta materia prima tuvieron un aumento vertiginoso. El pico observado en ese año en los depósitos podría corresponderse con ese fenómeno mundial. Luego, con el estallido de la crisis en los países desarrollados a fines de 2008, comienza una abrupta reducción de esos precios, lo que también podría explicar la contracción de los depósitos reales.

Lo interesante de este proceso es que los depósitos de Esmeraldas reaccionan a las condiciones del entorno económico⁷, mientras que los de Carchi y Sucumbíos muestran un aumento parsimonioso y constante sin que influya en ello ni siquiera el valor del tipo de cambio efectivo real con Colombia –valor que determina en parte la dirección del comercio entre los dos países–. Ello podría indicar que por algún mecanismo económico no identificado reciben un flujo constante de dinero.

Ahora bien, lo paradójico es que cuando se evalúa la evolución de los depósitos reales por depositante, las tendencias antes establecidas cambian significativamente. El primer aspecto a destacar es que en 2005 existía una gran diferencia en los montos depositados por cada cliente. Los valores de Esmeraldas duplicaban a los del Carchi, en tanto que los de Sucumbíos eran muy próximos. En cinco años, la provincia serrana mantuvo el promedio, en tanto que la de la Costa sufrió una reducción sostenida y la de la Amazonía uno más pausado, de manera que los promedios de las tres provincias convergieron a valores similares.

Hasta aquí se puede concluir que Sucumbíos tiene un PIB que cuadruplica al de Esmeraldas y es diez veces mayor al de Carchi, pero el menor nivel de depósitos en términos absolutos. El bajo nivel de depósitos hace notar lo que se había mencionado, es decir, que la economía petrolera

⁷ Eventualmente también pudo influir en el comportamiento de los depósitos de Esmeraldas la intensidad de la obra pública. En esa zona, durante 2008 y 2009, la inversión pública en vías fue importante.

de esa provincia es de tipo enclave. En segundo lugar, sobresale la escala del sistema financiero en Esmeraldas. Allí no sólo ocurre que los bancos concentran casi la totalidad del mercado regulado, sino que también se encuentran el mayor número de entidades financieras de las tres provincias. El tercer punto a destacar es que a pesar de que Carchi no cuenta con lazos con la economía petrolera y es una zona donde predomina el comercio, las actividades de transporte y la agricultura, tiene un sistema financiero en el que aumentaron tanto cooperativas como bancos, y los dos tipos de entidades se reparten el mercado en partes casi iguales.

Colocaciones del sistema financiero

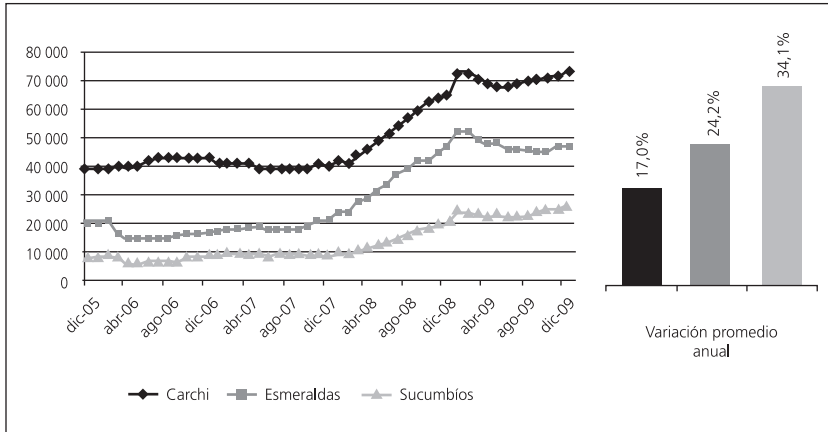
Las colocaciones del sistema financiero muestran el grado en que la dinámica de la producción depende de recursos ajenos a los de las empresas o de los hogares para llevarse a cabo. En buena parte, el crecimiento de la economía debería coincidir, por tanto, con un aumento en el financiamiento canalizado. Un alto nivel de crédito en relación a las captaciones muestra que los recursos generados son empleados en su propia expansión. En cambio, una baja relación entre colocaciones y captaciones puede mostrar reducidas necesidades de contar con recursos prestados, entre otros motivos.

El crédito real por vencer concedido en las tres provincias creció significativamente. Entre 2005 y 2009, en Carchi lo hizo en 17% promedio anual, en Esmeraldas en 24% y en Sucumbíos en 34%⁸.

Pese a que Carchi fue la provincia menos dinámica en la concesión de préstamos, ello no impidió que siga manteniendo el primer lugar entre las tres. El monto concedido no guarda relación con el PIB provincial pues, como se ha dicho, la más grande en términos de valor agregado es Sucumbíos, seguida por Esmeraldas.

8 Las cifras de crédito por vencer fueron corregidas por el IPC nacional.

Gráfico N.º 3
Evolución de la cartera real por vencer por provincia (miles de dólares) y
tasa de variación promedio anual (porcentajes) entre 2005 y 2009



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

Elaboración: Pablo Samaniego

La otra característica que muestra la evolución de la cartera por vencer es que era creciente hasta 2008. Ese año, un conjunto de condiciones favorables hicieron que la economía crezca en una tasa cercana al 7%. Luego los créditos sufren una merma, de la misma forma que ocurrió con la economía nacional, por efecto de la crisis de los países desarrollados. A diferencia de las captaciones, las colocaciones se muestran sensibles a las tendencias del ciclo económico general.

Como se había anticipado, el análisis de la relación entre recursos captados y colocados establece una diferencia significativa entre Carchi y las otras dos provincias. Mientras que en la provincia serrana esa relación supera el 100% —que quiere decir que el ahorro local no es suficiente para sostener las necesidades de financiamiento—, en las provincias costera y amazónica, los depósitos superan en 30 y 45% a los préstamos.

Aparentemente, Carchi tendría una economía con una mayor integración del sistema financiero, ya que muestra altas tasas de bancarización. Tal vez en Sucumbíos y Esmeraldas, una parte de las transacciones financieras

son desarrolladas por canales informales y eso hace que aparezca una diferencia entre captaciones y colocaciones.

El mercado de trabajo y sus características principales

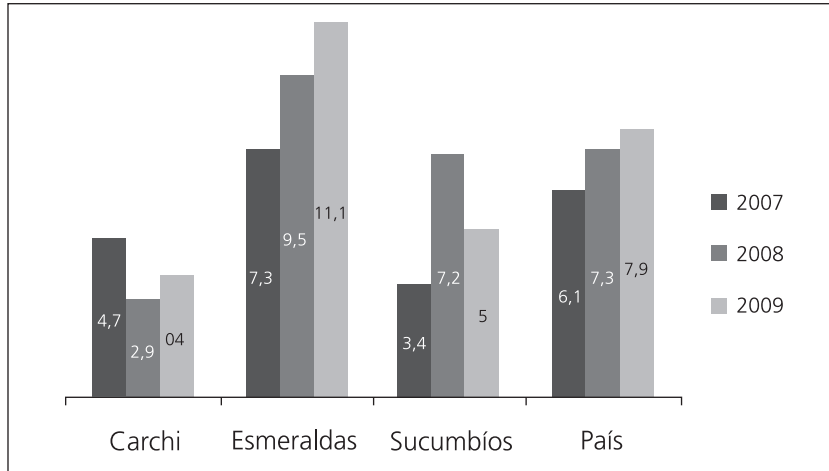
Las características del mercado de trabajo que se explorarán son la distribución de la Población en Edad de Trabajar (PET), la situación del empleo (ocupación adecuada, subempleo y desempleo) y la distribución del empleo por rama de actividad económica. La población inactiva como porcentaje de PET no es diferente entre las tres provincias y de ellas con el promedio nacional. Ello quiere decir que guardan una estructura poblacional por grupos etarios relativamente similar. Sucumbíos es la provincia con menos inactivos con relación a la PET y ello puede ocurrir porque esa zona tiene una población rural más amplia que realiza trabajos ocasionales o permanentes en la agricultura.

Pero, en realidad lo que nos interesa es conocer las características ocupacionales de la PET que es activa, es decir, de la Población Económicamente Activa (PEA).

Carchi tiene una tasa de desempleo muy baja y está en los valores que la economía denomina *friccional*. Sucumbíos, por su parte, muestra una tasa variable y contraria al ciclo económico pues el desempleo es más alto cuando la economía experimentaba el crecimiento más amplio de los últimos años. Ello podría ocurrir por la forma como está distribuido el empleo o la demanda de empleo en la provincia. En Esmeraldas, en cambio, el desempleo se multiplica tanto en 2008, año de una importante expansión económica a nivel nacional, como luego cuando se desató la crisis económica en los países desarrollados. Esta provincia sigue el patrón que se ha podido observar en Guayaquil y Machala, por ejemplo. Al parecer, la precariedad en las relaciones laborales era mucho más importante en la Costa, y por ello, frente a la modificación legal que determinó la prohibición de la tercerización laboral y la política salarial que incrementó los salarios mínimos de las empleadas domésticas, el desempleo aumentó pese a la situación del ciclo económico. Como ese conjunto de medidas cubren tanto 2008 como 2009, parece que

la respuesta inmediata fue el despido de trabajadores, sin desconocer los efectos que pudo tener la crisis sobre las zonas más ligadas al exterior.

Gráfico N.º 4
Tasa de desempleo por provincia (porcentaje)



Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo

Elaboración: Pablo Samaniego

En general, las tres provincias guardan más similitudes si se las compara con la distribución de la PEA por ramas de actividad a nivel nacional. Lo destacable de Carchi es la alta contribución al empleo de agricultura, ganadería, caza y silvicultura; el transporte, almacenamiento y comunicaciones debido a la existencia de una importante flota de transporte terrestre; la enseñanza; y la administración pública, defensa y seguridad social. En Esmeraldas sobresalen la construcción, los hoteles y restaurantes dado que es uno de los lugares tradicionales del turismo interno; las actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler, las que eventualmente podrían estar ligadas al turismo; y la pesca. En cambio destaca la escasa demanda de empleo en el transporte, almacenamiento y comunicaciones a pesar del puerto de Balao. En Sucumbíos, la actividad petrolera tiene una mayor incidencia en la demanda de empleo. En efecto, la participación de la explotación de mi-

nas y canteras, construcción, hoteles y restaurantes y el transporte, almacenamiento y comunicaciones, en conjunto llega al 36% de la PEA ocupada en la provincia, cuando a nivel nacional esas mismas ramas ocupan al 22%.

En conclusión, la información sobre el mercado laboral muestra que las provincias fronterizas no se diferencian sustancialmente del resto del país en cuanto a las principales ramas de actividad. El comercio es la rama dominante, aunque existen pequeñas diferencias en la participación del empleo que muestra cierta especialización de Carchi en actividades ligadas al comercio fronterizo. En Sucumbíos parece que la actividad petrolera es la que mueve a otras y es el eje económico, en tanto que en Esmeraldas parecería que el turismo junto con la agricultura son los más activos y que la presencia del puerto y la refinería tienen características de enclave.

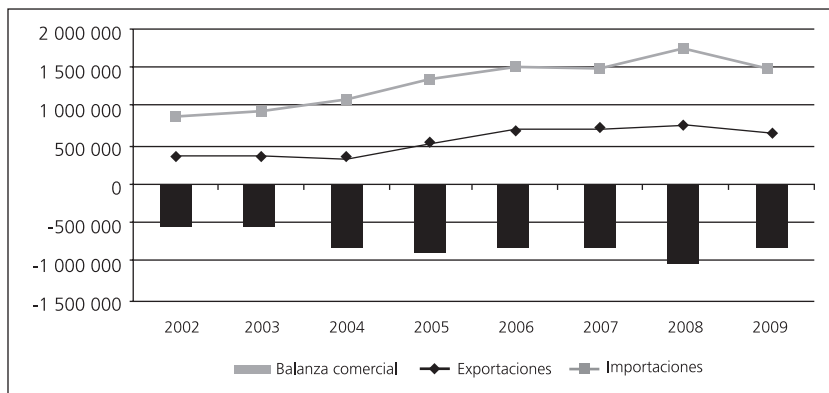
El comercio entre Ecuador y Colombia

El comercio exterior con Colombia se amplió de manera exponencial cuando los países de la Comunidad Andina de Naciones acordaron crear una zona de libre comercio, la que entró en funcionamiento en 1993. La dolarización unilateral adoptada por el Ecuador en el año 2000 significó un golpe al modelo de integración, pues el siguiente paso era la aprobación de un arancel externo común, que junto con la armonización de las políticas macroeconómicas –especialmente la fiscal–, marcaría la senda para la unión monetaria. Con la decisión ecuatoriana, esa vía de integración tenía menos margen de acción porque durante un proceso hacia la unión monetaria es preciso tener control sobre el valor de la moneda doméstica, cosa que es imposible para Ecuador.

La dirección del comercio exterior entre países vecinos depende básicamente de los costos internos y la productividad laboral. El primero muestra el costo unitario en el que incurren los productores para exportar, en tanto que el segundo determina si esos costos internos tenderán a reducir o incrementar el precio unitario de las exportaciones. En términos generales, así se entiende la competitividad. Sin embargo, puede modificarse coyunturalmente de acuerdo al valor que tenga el tipo de cambio nominal.

A fin de tener una forma de comparar conjuntamente inflación (deflación) y depreciación (apreciación) los países calculan el tipo de cambio real, en el que se incluyen tanto la inflación y el tipo de cambio nominal del país de origen como la inflación y el tipo de cambio nominal del país receptor⁹. Un año después de la dolarización oficial, el tipo de cambio real con Colombia tuvo un proceso de apreciación desde julio de 2002 hasta enero de 2005. Ese proceso cambia desde enero de 2007 y dura hasta agosto de 2008, para apreciarse brevemente y luego volver a depreciarse desde abril de 2009 hasta diciembre de 2010. Es decir, en estos años más han sido los episodios de depreciación que de apreciación.

Gráfico N.º 5
Balanza comercial Ecuador-Colombia (miles de dólares)



Fuente: BCE, Información estadística mensual

Elaboración: Pablo Samaniego

Sin embargo, el comercio exterior no ha reaccionado a estos cambios y más bien ha tenido una trayectoria generalmente creciente, al menos en valor. Es que en la dirección del comercio también intervienen fenómenos naturales como las lluvias –por la sobreproducción o escasez de ciertos productos– y,

9 El tipo de cambio real está depreciado cuando sobrepasa los cien puntos, el valor en el que se supone ningún país tienen ventajas comparativas en precios. Una depreciación implica que se abaratan las exportaciones y se encarecen las importaciones, y viceversa.

también, por otro tipo de fenómenos como pueden ser, al menos para el caso ecuatoriano, los problemas en la generación de energía eléctrica.

El país fue, durante la última década, permanentemente deficitario en materia comercial respecto a Colombia y no se observa ninguna influencia importante del nivel del tipo de cambio real sobre la dirección del comercio. Es más, por lo general, tanto lo que importa el Ecuador de Colombia como las exportaciones hacia ese país tienen una misma tendencia. Ahora bien, podría ocurrir que buena parte de la dirección del intercambio comercial entre los dos países se realice en aquellos bienes que se transan sin registros por la ausencia de control en las fronteras de ambas partes. De hecho suelen aparecer noticias de prensa que alertan sobre posibles desabastecimientos como efecto de exportaciones no registradas hacia Colombia y tales transacciones no sólo son realizadas por pequeños comerciantes, casi al menudeo, sino también por grandes empresarios que guardan características de informalidad.

Una hipótesis para entender la inflexibilidad del comercio al tipo de cambio apuntaría a que las variaciones más importantes en exportaciones e importaciones en respuesta al nivel del tipo de cambio real ocurrirían en el comercio no registrado. Un segundo aspecto es que la balanza comercial entre ambos países favorece ampliamente a Colombia debido a que Ecuador exporta cada vez menos en volumen e importa similar cantidad en volumen. La ventaja de Ecuador es que sus productos de exportación han visto crecer los precios más que las compras que realiza el país en el vecino del norte. Eventualmente, esa mejora en la relación de precios a favor del Ecuador podría estar condicionada porque los períodos en que el tipo de cambio real ha estado depreciado han sido más frecuentes que los períodos en que ha estado apreciado, es decir, hay una ganancia en precio en un ambiente de un volumen exportado cada vez menor.

Las capturas de drogas en Carchi

Conocer o intentar aproximarse al fenómeno del comercio ilegal, es decir, de bienes cuyo tránsito es restringido, es una investigación por sí misma. Pero la economía de las fronteras tiene siempre este componente que será

más o menos grave dependiendo de la eficiencia con la que las autoridades controlan el comercio, de la rentabilidad de los negocios ilegales y, así mismo, de las restricciones que pudieran existir a través de aranceles a las importaciones y otro tipo de limitaciones para-arancelarias.

En cambio, el tránsito de las mercancías de prohibida circulación tendrá mayor o menor éxito dependiendo en parte del profesionalismo de las fuerzas que lo controlan, pero también de las inversiones que realicen los traficantes para burlar los controles, lo que se asocia con la rentabilidad del negocio. El nivel de sofisticación para eludir es cada vez más sorprendente, pero también lo es la incidencia que tiene el narcotráfico en las políticas públicas a través de infiltraciones en los cuerpos de seguridad, la justicia y hasta la política. Lo que interesa, sin embargo, es buscar una medida que permita una aproximación del fenómeno del narcotráfico a fin de evaluar la importancia que tiene para la economía de la frontera y del resto del país.

Debido a la ausencia de estadísticas en este documento se propone una simple comparación que puede dar luces sobre el fenómeno del narcotráfico; para ello, utilizamos el monto en kilos de los decomisos de drogas en Carchi y suponemos que el valor incautado es similar al valor que logró ser comercializado.

Algunas personas que informan sobre ello dicen que se logra capturar apenas el 25% del total exportado, pero para conocer la magnitud del narcotráfico basta con suponer que lo capturado y lo que se logra comerciar se distribuye por igual.

Al volumen decomisado es preciso multiplicarlo por un precio, para comparar el valor de las exportaciones de sustancias psicotrópicas con el valor de los bienes y servicios de tránsito legal. Ese precio tiene una diferencia de 3 a 1, entre el mercado de EE.UU. o Europa y el nacional. El valor de las drogas incautadas se puede, por tanto, evaluar en términos de los ingresos que proveería al revenderlo en el mercado local o de los recursos que generaría si la venta se diera directamente en EE. UU. o Europa. Ese ejercicio muestra que, valoradas a precios del mercado local, las incautaciones de drogas equivaldrían al 74% del comercio total (exportaciones + importaciones) de Ecuador con Colombia. Esto significa mil seiscientos

Tabla N.º 1
Drogas incautadas en Carchi. Año 2009 (dólares)

	Kilos	Precio Ecuador	Precio EE.UU./Europa	Precio Ecuador (miles)	Precio EE.UU./Europa (miles)
• Clorhidrato de cocaína	455 480	3 000	9 000	1 366 439	4 099 316
• Heroína	2 490	5 000	15 000	12 450	37 350
• Marihuana	143 856	1 500	4 500	215 784	647 353
Total estupeficientes				1 594 673	4 784 018
Comercio Ecuador-Colombia (2)				2 162 226	2 162 226
(1) / (2) * 100				73,80%	221,30%

Fuente: Policía Antinarcóticos de Carchi

Elaboración: Pablo Samaniego

millones de dólares, lo que equivale al 21 % de las exportaciones no petroleras de 2009 y al 10% de los depósitos totales del sistema financiero. En otras palabras, se está ante la presencia de unos recursos muy importantes desde la óptica de la economía y más aún para una economía dolarizada que requiere asegurar un flujo de divisas acorde con el crecimiento del PIB.

No se pudo conocer el valor de los decomisos en Esmeraldas y Sucumbíos, pero haciendo supuestos muy conservadores como que ellos fueran un tercio más sumando ambas provincias, se tendría números con dos implicaciones para la economía: primero, una mediana dependencia a esos recursos que pasarían a ser el segundo rubro de exportación; y segundo, graves problemas potenciales, si es que no los hay ya, de presión sobre la tierra y los precios de los activos que puedan servir para 'blanquear' esos recursos. Además, se deben considerar externalidades negativas como las que han ocurrido en México o por más de medio siglo en Colombia debido a que el poder político que adquieren los narcotraficantes puede trastocar la organización social y económica de los países.

Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera*

Eric Gustavo Cardin**

La presente investigación tiene por objetivo la comprensión de las prácticas sociales de los involucrados en el contrabando, la defraudación y el tráfico en una región estratégica conocida como la Triple Frontera; considerada como la más importante de las nueve triples fronteras que posee Brasil, y que comprende en conjunto a las ciudades de Puerto Iguazú en Argentina, Foz do Iguaçu en Brasil y Ciudad del Este en Paraguay.

Con relación al desarrollo regional de la Triple Frontera, estas ciudades limítrofes se vincularon alrededor del sistema de producción de los obrajes; en los que empresas argentinas, representantes de capitales ingleses, explotaron recursos naturales en territorio brasileño. Los trabajadores eran contratados bajo un esquema de endeudamiento forzado, generando dependencia económica entre estas ciudades, y el desarrollo de prácticas de contrabando y defraudación fiscal.

En la segunda mitad del siglo XX, se produjo una acelerada explosión demográfica en la Triple Frontera, atribuida a la construcción del Puente de la Amistad que une Brasil con Paraguay, y el Puente Tancredo Neves

* Resumen elaborado por Diana Giomara Mejía. Ponencia presentada en el panel *Escenarios de los conflictos en zonas fronterizas: el paso del contrabando al tráfico* durante el Seminario Binacional: Relaciones Fronterizas “El Gobierno de la Seguridad Ciudadana”, organizado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-sede Ecuador. Tulcán, 16 de febrero de 2011.

** Doctor en Sociología. Profesor de la Universidad Estatal del Oeste de Paraná (UNIOESTE/Brasil). Correo electrónico: eric_cardin@hotmail.com

que une Brasil con Argentina; pero particularmente, a la construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipú en 1974, que provocó impactos ambientales, expropiación de tierras a familias brasileñas y graves problemas para la ciudad de Foz do Iguaçu, que no tenía capacidad de atender toda la demanda poblacional que creció paulatinamente en busca de trabajo.

La creación de la zona franca en Ciudad del Este, en 1960, generó un micro centro como resultado de un contrato entre el gobierno federal paraguayo con la empresa norteamericana Foering Markets Trading (FMT). Esta área de libre comercio atrajo una gran cantidad de trabajadores desempleados que negociaban los precios de las mercancías a bajo costo para venderlas en territorio brasileño. Se evidenció un primer mecanismo de contrabando relacionado con recursos naturales —a través de los ríos Paraná e Iguaçu— y un mecanismo de defraudación fiscal, que consistía en transportar mercancías desde Ciudad del Este a través del Puente de la Amistad.

Estas rutas y prácticas dieron origen al circuito *sacoleiro*, entendido como el conjunto de relaciones sociales sistemáticas y estructuradas que se desarrollan a lo largo de la ruta en que las mercancías salen de Ciudad del Este hacia Foz do Iguaçu, de manera ilegal. Los *sacoleiros* trabajan como intermediarios y distribuidores de los productos paraguayos en territorio brasileño, de forma independiente o para un patrón. Ante la imposibilidad de transportar toda la mercancía obtenida, los *sacoleiros* necesitan de los servicios de los *laranjas*, quienes ayudan a cruzar las mercancías en menores cantidades evitando que sean registradas a nombre del verdadero comprador.

La primera forma de funcionamiento del circuito consiste en que el *sacoleiro* se contacta anticipadamente con los *laranjas* para la carga de mercancías: esto puede suceder tanto en el lado brasileño o paraguayo bajo relaciones de confianza. A veces, el *sacoleiro* envía a los *laranjas* a comprar las mercancías para luego ir a recogerlas en Foz do Iguaçu. En la segunda forma, el *sacoleiro* hace las compras solo y distribuye la mercancía a los *laranjas* dentro de tiendas para luego poderlas pasar por la aduana: esta relación no requiere contacto previo. En la tercera forma, luego de que el *sacoleiro* realiza las compras, contrata trabajadores que envuelven las mercancías y las suben a los puertos paraguayos cruzando el río Paraná en

pequeñas embarcaciones hasta hoteles donde los espera el *sacoleiro*. Esta lógica responde al fortalecimiento de la vigilancia del gobierno brasileño, especialmente en la frontera que comparte con Paraguay.

El circuito *sacoleiro* ha ido cambiando sus prácticas de actuación durante las dos últimas décadas, lo cual les ha servido para sobrevivir tanto en la región de la Triple Frontera como en territorio brasileño. Este circuito está conformado por niños, ancianos, discapacitados o personas con bajo nivel educativo, que no pueden acceder al mercado laboral formal.

Sin embargo, ante la evasión de impuestos y la imposibilidad de competir en los mercados internacionales, el gobierno de Brasil implementó políticas enfocadas en erradicar las prácticas de defraudación fiscal que involucran a *sacoleiros* y *laranjas*, obligando a estos trabajadores a mezclar este circuito con rutas de tráfico de armas y drogas. Entre las medidas adoptadas por el gobierno brasileño se destacan: incremento en el control aduanero a personas y vehículos, barreras de vigilancia en las carreteras para evitar el contrabando y la defraudación fiscal, inspecciones periódicas a hoteles utilizados para almacenar mercadería en Foz do Iguaçu y, represión policial. Al mismo tiempo, la inversión en política social se enfocó en la formación de estos trabajadores y en la oferta de bonos que les permitiera una sobrevivencia mínima.

Finalmente, se evidencia que, si bien el circuito *sacoleiro* es uno de los mecanismos utilizados para la entrada ilegal de drogas y armas hacia el interior de Brasil, no es el principal, porque existen otras rutas fronterizas por las cuales el tráfico ilícito ingresa hacia las bandas criminales brasileñas. Además, es importante comprender que el acercamiento del circuito *sacoleiro* al tráfico ilegal ha empeorado la situación de las personas que sobrevivían de la defraudación fiscal, acentuando su exclusión del mercado laboral.

La economía fronteriza entre Ecuador y Colombia

Programa de Estudios de la Ciudad

¿Cómo dinamizar la economía fronteriza a pesar de las diversas asimetrías territoriales, limitaciones políticas y problemáticas de inseguridad que comparten Ecuador y Colombia? Éste es uno de los principales retos a los que se enfrentan los tomadores de decisiones con relación a mejorar las condiciones de vida de la población que convive a partir de una lógica binacional.

Ciertamente, el conflicto interno que vive Colombia y que ha generado serias implicaciones para las provincias ecuatorianas limítrofes con el vecino país, ha mutilado tradicional e históricamente el interés de los Estados –tanto de Ecuador como de Colombia– para dinamizar económicamente a este territorio. Sin duda, esto ha posibilitado la configuración de procesos económicos de mercados ilícitos vinculados con tráfico de armas, drogas, trata de personas u otros, que tienen alcance local, nacional e internacional.

En este contexto, es importante tomar en cuenta que se debería visualizar tanto a las provincias fronterizas del lado ecuatoriano como a los departamentos fronterizos colombianos, como una región transfronteriza capaz de insertarse económicamente en el ámbito local, nacional e internacional. Considerando, además, las particularidades que definen a cada provincia fronteriza –al menos– del lado ecuatoriano. Para ello, las decisiones políticas, juegan un papel trascendental.

Desde el ámbito local, es importante destacar que el fortalecimiento de la infraestructura vial, la cobertura de servicios básicos y la conectivi-

dad tecnológica aportan en gran medida a dinamizar los procesos económicos. Además, se torna estratégica una inversión estatal agresiva para el incentivo, capacitación y mejoramiento de la producción de las diferentes vocaciones productivas que tienen las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos; que generalmente se vinculan con actividades comerciales relacionadas con la agricultura, ganadería, pesca, turismo y otras, de las cuales necesita el sur de Colombia.

Por otro lado, hay que considerar que las provincias de frontera tienen una tendencia mayor a urbanizar los cantones fronterizos; es por ello que las municipalidades deberían adoptar medidas conjuntas con las gobernaciones en la formalización de los mercados. Aquello significa la generación de una política tributaria que, a más de generar impuestos, pueda regularizar el comercio, productos, horarios, tipo de mobiliario e inclusive, las densidades poblacionales para establecer mercados populares.

Estas medidas aportarían en gran medida a formalizar el espacio público, la recaudación de impuestos, al control sanitario y, por supuesto, a la generación de información sobre las actividades económicas que se establecen en esta zona.

Retomando la idea de la importancia que tienen las decisiones políticas con relación a dinamizar la economía fronteriza, sería interesante comenzar a discutir sobre la construcción de una autoridad binacional –itinerante entre Ecuador y Colombia– que pueda coordinar política y operativamente, sobre todo, con los actores sociales cuyas iniciativas binacionales deberían ser fortalecidas.

De lo expuesto, se puede inferir que el generar condiciones de competitividad atraería la inversión del sector privado así como el incentivo político para trabajar en la conformación de la cooperación binacional entre Ecuador y Colombia, escenario que ha sido una de las principales aspiraciones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y que históricamente no ha podido llevarse a cabo.

Como se ha mencionado, la inversión del Estado mediante las políticas gubernamentales aportaría a dinamizar en gran medida la economía de las provincias fronterizas en nuestro país, porque se establecerían relaciones económicas más cercanas con el resto del territorio ecuatoriano y, por su-

puesto, generaría mayores vínculos con la frontera sur de Colombia. Esto dependerá además, de cuán creativos sean los aportes de los tomadores de decisiones en contextos conflictivos como los que vive la frontera que comparte Ecuador y Colombia.

Acciones del Municipio de Lago Agrio frente al desarrollo económico y la inseguridad

Diálogo con Yofre Poma*

Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez

¿Existen iniciativas binacionales de desarrollo entre la frontera que comparte Sucumbíos y Putumayo?

Actualmente existe una buena coyuntura entre gobierno nacional y local para realizar proyectos productivos y de desarrollo en la provincia de Sucumbíos. Aunque a nivel binacional existen escasas iniciativas de desarrollo, las mismas son coordinadas por el gobierno provincial, dado que ésta es una de sus competencias. Sin embargo, podemos mencionar que se ha propuesto el libre acceso para impulsar una vía de tránsito similar al Puente Internacional Rumichaca para que circule el comercio, pero éste es un tema en análisis porque debería garantizarse la movilidad mutua en la frontera que compartimos con Colombia. No obstante, esto requeriría un compromiso real de parte de los gobiernos para mejorar el sistema vial, tanto del lado ecuatoriano como colombiano.

¿Cuáles son las limitaciones para establecer un desarrollo económico binacional en la frontera que la provincia de Sucumbíos comparte con Colombia?

Entre las limitaciones están la diferencia en la infraestructura vial que tienen ambos países; pero, principalmente, el conflicto interno que vive Co-

* Alcalde de Lago Agrio.

lombia, pese a lo cual lo importante sería encontrar un punto de equilibrio que nos permita desarrollarnos económicamente.

Uno de nuestros mayores objetivos es fomentar el comercio y las fuentes de trabajo, puesto que se siente la presencia de personas colombianas en Lago Agrio. Dichas personas tienen derechos ciudadanos y, por lo tanto, demandan más servicios y espacios laborales en la provincia. Por esto, también se deben tomar en cuenta los conflictos que se generan con la población local a causa de la competencia por las pocas plazas de trabajo disponibles en la ciudad o en sus alrededores, como en el caso de la actividad petrolera.

¿Cuáles son las competencias del Municipio de Lago Agrio en la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana?

La principal competencia es la coordinación en materia de seguridad con los actores sociales del cantón para atender los temas de inseguridad. Se han reforzado destacamentos militares e infraestructura y se incrementó la presencia policial y militar. Actualmente, trabajamos de manera conjunta con la Policía Nacional y las Unidades de Policías Comunitarias, la Gobernación Provincial, el Gobierno Local y con dirigentes barriales.

Tenemos un compromiso social para combatir el tema de la inseguridad. La municipalidad ha firmado convenios con la Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno. Trabajamos en el proyecto de atención ciudadana 911 con una inversión de 300 000 dólares y esperamos sea efectivo como lo ha sido en Quito y Guayaquil.

Se ha dotado también de infraestructura a la Policía y a la ciudad con un sistema de Ojos de Águila, que son herramientas urbanas que permiten controlar la inseguridad. Además, estamos fortaleciendo la seguridad en los barrios con las brigadas de seguridad ciudadana, retenes de policía y el trabajo conjunto con la comunidad; porque el mayor factor de inseguridad física en la ciudad es el sicariato.

Como Municipio, reconocemos que existen comunidades de frontera que han estado históricamente abandonadas y ahora las involucramos en la planificación; de este modo, empezamos a dotar de infraestructura, educación y salud.

¿Cuáles serían los primeros resultados que se pueden evidenciar a raíz de la implementación del Plan de Seguridad?

Reconocemos que el hecho de vivir en la frontera es un factor condicionante para la inseguridad de las personas, especialmente con el incremento del sicariato. Cuando se aplicó el Plan Colombia en el año 2000, había más de cinco muertos diarios. Ahora, la escala es menor porque se cuenta con más personal militar y policial en la frontera, es decir, hay mayor presencia del Estado.

El Plan de Seguridad incluye el sistema de monitoreo y atención ciudadana 911, queremos que la gente se involucre y participe denunciando los delitos, ayudándonos a identificar los brotes de violencia.

Por otra parte, estamos trabajando conjuntamente con los taxistas para evitar los accidentes de tránsito que ocurren principalmente con motocicletas; además, queremos sensibilizar a los jóvenes para que utilicen el casco mientras conducen este tipo de medio de transporte.

Ecuador Pacífico Binacional: Alternativas al desarrollo fronterizo

Diálogo con Andrés Carvache*

Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez

¿Cuál es el objetivo de Ecuador Pacífico Binacional con relación al desarrollo económico de la frontera?

Las estructuras organizativas que se han creado, tanto en la frontera norte de Ecuador como en la frontera sur de Colombia, desde una simple asociación hasta las federaciones y los consejos comunitarios, son resultado de la preocupación por mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Ecuador Pacífico Binacional tiene incidencia en los dos lados de la frontera; pero, principalmente, actuamos en la parte norte de la provincia de Esmeraldas y en el sur de Colombia. Trabajamos de esta manera, porque cualquier política negativa genera impactos y nos afecta a todos económicamente.

Lo que buscamos es la unidad de los pueblos para poder desarrollar un sinnúmero de actividades productivas que beneficien a las poblaciones fronterizas. Con esto, bajamos los niveles de conflictividad social por los recursos naturales y avanzamos en un proceso de conservación del medio ambiente.

* Ecuador Pacífico Binacional, San Lorenzo – Esmeraldas.

¿Cuáles son los principales problemas que afectan a la economía del norte de Esmeraldas y el sur de Colombia?

El tema ambiental relacionado con la tala de bosques, la sobreexplotación del ecosistema del manglar, las palmicultoras, la minería, entre otras. Estas problemáticas se han dado porque no existen otras alternativas productivas para mejorar la economía de las familias; sin embargo, nos hemos unido con algunas organizaciones tanto de Ecuador como de Colombia para buscar alternativas productivas que nos beneficien a todos.

A esto se suma la gran cantidad de población colombiana desplazada que necesita trabajar y lo hace bajo cualquier condición; lo cual ha agudizado la xenofobia hacia estas personas. Respecto a este problema, sería necesario que la ayuda y la inversión tanto gubernamental como internacional no se enfoque únicamente en las personas que se encuentran refugiadas en esta región, sino también en los problemas estructurales de pobreza y exclusión que nos afectan a todos.

Por último, otro de los problemas que nos afecta son las restricciones al libre intercambio de mercancías entre Ecuador y Colombia. Por encontrarnos en una zona de frontera se debería considerar algún tipo de régimen especial que nos permita comercializar nuestros productos con mayor libertad de ambos lados de la frontera, sin que las autoridades aduaneras nos acusen de contrabando.

¿Qué alternativas productivas se han considerado desarrollar?

Una de las alternativas que hemos decidido trabajar con fuerza es el ecoturismo con una perspectiva de conservación y de rentabilidad, porque si podemos hacer una red de desarrollo ecoturístico entre todas las comunidades con la finalidad de promocionar los escenarios paisajísticos que aún conservamos, eso nos permitirá ayudar en la economía familiar, especialmente de San Lorenzo.

Otra de las alternativas gira en torno a las manifestaciones culturales de nuestros pueblos, que no solamente atraerán positivamente al turismo, sino que la identidad cultural se preservará y fortalecerá.

Por otra parte, está la acuacultura familiar, como una de las principales actividades a las que tradicionalmente nos hemos dedicado y que se podría potenciar si se recibe apoyo económico y capacitación de parte de las autoridades gubernamentales.

¿Cuál ha sido el aporte del gobierno local para mejorar la economía en San Lorenzo?

Dados los importantes recursos naturales y culturales propios de nuestra provincia, el municipio de San Lorenzo ha decidido aportar con algunos talleres de capacitación para un mejor aprovechamiento de los mismos. Así, se han dictado talleres sobre confección de artesanías pulidas, manejo de recursos naturales y turismo. Además se han dictado cursos de baile tradicional, trabajo que también se está haciendo en Borbón y en otros cantones fronterizos.

En la actualidad, se empieza a observar el impacto que han tenido dichos cursos. Por ejemplo, algunos pobladores se han dedicado a la elaboración de artesanías en materiales propios de la zona, mientras que otros se han involucrado en actividades turísticas como la presentación de bailes tradicionales, sobre todo a los turistas nacionales, y además, la posibilidad de vivir una verdadera experiencia intercultural.

También se está intentando promover el turismo con obras como el malecón de la ciudad, pero, sobre todo, intentando cambiar la percepción negativa que el resto de la población ecuatoriana ha tenido sobre San Lorenzo.

8. Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana



Gobierno de la seguridad ciudadana en zonas de frontera

Fernando Carrión Mena

EDITORIAL

El gobierno de la seguridad ciudadana en las regiones de fronteras es una necesidad impostergable y una asignatura nueva en fase de definición. Sin duda, la consideración dominante en el conocimiento y en las políticas ha provenido de un enfoque nacional e internacional, donde las condiciones particulares de la frontera y sus habitantes han pasado a un segundo plano.

En esa perspectiva, tres han sido las líneas prioritarias de política: en términos económicos, el establecimiento de aranceles y de mecanismos de control para ejecutarlos mediante aduanas y tributos; en cuanto a la defensa, el señalamiento de la garantía a la heredad territorial y a la soberanía nacional sobre la base de la militarización de la frontera y de la imposición de visas para el otro; y la seguridad pública, con la finalidad de preservar el orden público estatal a través del policiamiento para eliminar al enemigo interno. A ello se suma la política de cooperación internacional, que básicamente aporta con recursos para los típicos proyectos focalizados de asistencia a refugiados, mujeres, derechos humanos y logística.

Pero es difícil sostener esta política en el tiempo, porque las fronteras tienen una dinámica distinta a la que tenían no hace mucho tiempo, debido a que los índices de violencia crecen significativamente, visibilizados gracias a que los medios de comunicación alertan sobre el problema, a que las demandas sociales crecen y a que la economía de frontera toma cuerpo—incluso— internacionalmente.

Por eso, la sola consideración de la seguridad ciudadana produce cambios notables en las políticas y en el conocimiento. Su primer impacto está en el cambio del sentido de la protección a la soberanía y al gobierno, debido a que debe sumarse la protección a la población, con lo cual los tres pilares del Estado terminan por constituirse en la frontera: territorio, gobierno y población. En segundo lugar y no menos importante, el hecho de asumir la seguridad ciudadana desde las políticas públicas implica un importante proceso de descentralización, sustentado en el eje ciudadano y en los aparatos estatales más próximos: los gobiernos territoriales. De esta manera, se termina el diseño exclusivo de las políticas de frontera en las capitales y se incorporan las regiones fronterizas con sus derechos y deberes.

Hoy en día, la violencia se caracteriza por ser eminentemente económica y por tener una organización global con efectos locales, lo cual obliga a diseñar políticas en todos los niveles, mucho más en las áreas de frontera donde el fenómeno es más evidente. De esta manera, en las regiones fronterizas es imprescindible tener la concurrencia de las tres instancias de decisión política: la local, la nacional y la internacional. En lo internacional, las organizaciones tienen mucho que hacer. UNASUR, por ejemplo, debería establecer delitos y penas comunes en la región; y contar con organismos de inteligencia que produzcan e intercambien información. A nivel nacional, es imprescindible encontrar puntos económicos y sociales mínimos para no producir asimetrías complejas. Además, a nivel local, se deben definir políticas de prevención conjuntas.

La mejor política de seguridad ciudadana en las zonas de frontera es la integración y el encuentro; no los muros y los límites, porque inducen a mayor violencia e inseguridad.

Plan de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir

Programa de Estudios de la Ciudad

CONTEXTO

Durante los últimos años, las poblaciones ubicadas a lo largo del cordón fronterizo, tanto del lado colombiano como ecuatoriano, han sido sistemáticamente marginadas y excluidas de la atención estatal. Esta situación ha profundizado su desigualdad con respecto al resto del país y ha afectado su adecuado desarrollo.

Específicamente, en el tema de inseguridad en la zona de la frontera norte, podemos encontrar una situación particular en cada provincia, aunque el ascenso significativo de la violencia se ha generalizado en toda la zona durante los últimos años de manera evidente. Si tomamos en cuenta las tasas de defunción por homicidio (por ser un indicador reconocido a nivel internacional para establecer comparabilidad) como indicador de violencia en la región, encontramos que las dos provincias que ocupan el primer y segundo lugar (Esmeraldas y Sucumbíos, respectivamente) con las tasas más altas de violencia en el país se encuentran en la frontera con Colombia. A esta situación, se añade la cercanía con el conflicto armado colombiano, que ha originado que exista la percepción de que la frontera se ha convertido en un punto de inseguridad por el cual se filtra la violencia y la delincuencia hacia el resto del país, aunque la información cuantitativa disponible al respecto es bastante precaria.

Frente a esta problemática y debido a la inexistencia de una política binacional enfocada en atender las particularidades de la región fronteriza entre Ecuador y Colombia, el 8 de abril de 2011, se reunieron en la ciudad

de Quito delegaciones de ambos países para establecer una agenda común de trabajo y delinear el contenido del Plan de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir.

La delegación colombiana estuvo integrada por un equipo del Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, mientras que en la delegación ecuatoriana se encontraban funcionarios de la Dirección de Soberanía y Relaciones Vecinales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) y de Plan Ecuador.

Como punto de inicio, durante la reunión mantenida, se realizó la presentación de varias ponencias con el propósito de dar a conocer los proyectos que se encuentran en ejecución en la zona fronteriza de ambos países. Asimismo, se abordaron las metodologías utilizadas tanto del lado ecuatoriano como colombiano y se acordaron procedimientos comunes para la ejecución de los programas y proyectos conjuntos. De igual manera, se resolvió priorizar los proyectos de inversión con los propios habitantes de la frontera, a través de la instalación de mesas sectoriales. Cabe mencionar que dicho plan será sometido a consideración de los respectivos Cancilleres para su aprobación, quienes además determinarán la hoja de ruta a seguir.

El objetivo del Plan será construir una cultura de paz, integración y desarrollo en la región limítrofe de ambos países. Cabe señalar que el elemento más interesante de dicho Plan es que en el mismo se combinan los principios contenidos tanto el Plan Nacional para el Buen Vivir de Ecuador, como en el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos de Colombia. El plan se encuentra compuesto por seis ejes sectoriales: ambiental, económico y productivo, social (incluye educación, salud, deporte y cultura, vivienda, agua potable, saneamiento básico y ordenamiento territorial), innovación y tecnología, infraestructura para el desarrollo, y gestión de riesgos. En base a estos ejes de intervención, se priorizarán los proyectos binacionales que serán implementados para contribuir al fortalecimiento de la integración colombo-ecuatoriana.

Por el momento, uno de los proyectos más significativos —el cual ya ha tenido algún avance— es el de los estudios para el nuevo puente de Rumi-chaca, postergado por el distanciamiento y tensión, pero que es indispensable para fortalecer el comercio y el turismo binacional.

Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana

Programa de Estudios de la Ciudad

Antecedentes¹

En el año 2006, el programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - sede Ecuador llevó adelante un proyecto para la conformación de Observatorios de Seguridad Ciudadana en las provincias de la frontera norte ecuatoriana. De este primer acercamiento a las distintas realidades de las poblaciones fronterizas, antes que certezas, surgieron una serie de inquietudes sobre el funcionamiento del sistema de gobernanza de la seguridad en un contexto de alta conflictividad. Por esta razón, se elaboró una propuesta para la realización de un proyecto de investigación cuyo fin sea examinar con mayor profundidad las causas estructurales que generan y, a su vez, se expresan mediante los conflictos identificados en la región, al igual que la relación que tienen estos conflictos con el sistema de gobernanza de la seguridad.

La propuesta de investigación surgió, entonces, como una respuesta ante la evidente magnitud del problema de violencia en la zona fronteriza, además de la existencia de una percepción nacional generalizada acerca de que la frontera se estaba convirtiendo en un foco de inseguridad por el cual se filtraban la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades —a

¹ El presente trabajo es parte una investigación más amplia realizada por el Programa de Estudios de la Ciudad. Los resultados de dicha investigación fueron publicados en el mes de julio del año 2011 dentro de la Colección “Fronteras”.

pesar de que no existe información que sustente dicho temor—. Ante esta situación, la necesidad de producir investigaciones en el área de seguridad en la frontera norte era evidente, en especial, por la gran necesidad de contar con información precisa y confiable sobre la situación de inseguridad y violencia que se vive en la zona.

Así, el propósito de la investigación se enfocó en realizar una reflexión profunda sobre las causas y expresiones de los distintos tipos de violencia en las provincias de la frontera norte ecuatoriana y su relación con el sistema de gobernanza de la seguridad en la zona. Para lo cual, se vinculó el análisis macro con el micro, lo local con lo nacional, y cabe mencionar que se propuso un distanciamiento de la idea de militarización de la seguridad con la que se ha tratado la problemática de la frontera tanto del lado colombiano como ecuatoriano. Sin embargo, además de tomar distancia del enfoque militar desde el cual se habían abordado las problemáticas², también fue necesario plantear un nuevo enfoque para el análisis de las problemáticas de las poblaciones locales fronterizas. Esto, ante la constatación de que las poblaciones fronterizas habían estado invisibilizadas tanto en las investigaciones realizadas como en el proceso de políticas públicas. Por esto consideramos necesario poner mayor énfasis en el análisis *local* de los conflictos, y en el estudio de la incidencia que han tenido las políticas nacionales a nivel *local*.

Políticas públicas de seguridad nacional en la frontera norte de Ecuador

Históricamente, la atención del Estado ecuatoriano en materia de seguridad hasta antes de la firma del Acuerdo de Paz con el Perú en 1998, estuvo concentrada en la frontera sur, principalmente por el antecedente bélico. Sin embargo, a partir del año 2000, la seguridad para el Estado ecuatoriano se centró en controlar la seguridad de la frontera norte —en la que se encuentran las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi, fronterizas

2 Cuando nos referimos a las problemáticas de la frontera abordadas desde un enfoque militar, no nos referimos a los problemas que enfrentan las poblaciones fronterizas, sino a los problemas, que desde el punto de vista nacional, la frontera representa para el país.

con los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño— mediante el incremento paulatino de efectivos militares. Esto, desconociendo que las provincias que se encuentran en esta región entrañan diversos tipos de conflictos y violencias. Por ejemplo, en la frontera entre la provincia de Carchi y la ciudad de Ipiales, los conflictos se vinculan en su mayoría a la extorsión y contrabando; mientras que en la provincia de Sucumbíos, fronteriza con el departamento del Putumayo, la violencia se relaciona con el narcotráfico; y en la frontera entre Esmeraldas y el municipio de Tuma-co, la violencia se atribuye a conflictos étnicos, territoriales, ambientales, delincuencia organizada, entre otros.

Con el propósito de conocer algunas de las políticas públicas implementadas en la frontera norte de Ecuador, en el siguiente documento se analizarán dos de las principales políticas adoptadas: Plan Ecuador y la Política nacional en materia de refugio.

Plan Ecuador

Como antecedente a la creación de Plan Ecuador, como política del Estado ecuatoriano, encontramos a la Unidad de Desarrollo Norte (UDE-NOR), entidad adscrita a la presidencia de la República, creada en el año 2001. Desde sus inicios hasta el año 2006, UDENOR atravesó varias crisis institucionales atribuidas tanto a cuestiones políticas como a los propios criterios con los cuales trabajaba en la frontera norte. Por ello, en el año 2007, se decide que sus funciones pasen a ser asumidas por el nuevo Plan Ecuador.

Así, en marzo de ese mismo año, se crea la Secretaría Técnica del Plan Ecuador —a inicios del gobierno del presidente Rafael Correa— para ser la entidad que oriente la política del Estado ecuatoriano para la frontera norte. Al inicio, sus principios fueron promover la paz y la cooperación, como sistemas de convivencia entre los Estados; repudiar la agresión externa; no intervención en asuntos internos de otros países, y respetar la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados, particularmente con los Estados vecinos, junto con la cooperación y corresponsabilidad compartidas. En la

actualidad, sus ejes de trabajo son: Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo; activación económica y empleo; mejoramiento de la infraestructura local básica; manejo sostenible de recursos naturales; administración de justicia y control de ilícitos; derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio; protección de la soberanía nacional e integral del Estado.

En sus inicios, esta política fue concebida como una herramienta de planificación y coordinación del trabajo interinstitucional en la zona fronteriza, por lo que se encontraba bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES). En este periodo, además, se tomó la decisión de no aceptar el financiamiento o apoyo de la cooperación estadounidense (USAID). Sin embargo, más adelante, se decidiría que esta entidad debía trabajar adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, para tomar la dirección de la inversión internacional en la frontera norte. Actualmente, respondiendo a un criterio enfocado sobre todo en la seguridad, Plan Ecuador pasa a formar parte del Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, bajo la categoría de Secretaría Adscrita.

Asimismo, a medida que se realizaban cambios en Plan Ecuador, una vez más se aceptó la inversión de USAID, dado que se evidenciaba una gran inconformidad de la población de la frontera pues no se observaba la tan esperada inversión en el territorio. De igual manera, se empezó a evidenciar un total respaldo por parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU), dado que Plan Ecuador adoptó el enfoque de seguridad humana. Sin embargo, más adelante, incluso el propio presidente Correa fijó como plazo el mes de junio de 2010, para realizar una evaluación del trabajo desarrollado por Plan Ecuador en la zona, y decidir si la Secretaría Técnica debería desaparecer o continuar.

A inicios del segundo semestre de 2010, la Secretaría Técnica de Plan Ecuador, a cargo del Ing. Julio González, empieza a involucrarse en el Proyecto Fomento de la Seguridad Integral en Frontera Norte (FOSIN) cuya inversión es de aproximadamente 3 millones de euros, procedentes de la Unión Europea y ejecutados por la cooperación alemana GIZ.

A manera de conclusión, se ha podido evidenciar que Plan Ecuador ha tenido una baja y desgastada presencia a nivel local, pues se construyeron expectativas iniciales que promovían el desembolso de recursos eco-

nómicos para la zona de frontera, distorsionando su inicial razón de ser: una secretaría técnica coordinadora, más no ejecutora. A esto se suma que Plan Ecuador, como política del Estado ecuatoriano, ha respondido, sobre todo, a hechos coyunturales, y se ha orientado por las prioridades de la cooperación internacional. Por otro lado, la Secretaría Técnica se establece originalmente en Quito, para luego crearse otra en Ibarra, y apenas hace pocos meses, se crean oficinas de trabajo en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, para fortalecer el trabajo de Plan Ecuador en las provincias de frontera.

Política nacional en materia de refugio

La política nacional en materia de refugio, formulada durante el gobierno del presidente Correa, intenta establecer mecanismos para la inserción social de las personas que viven en Ecuador en calidad de refugiados, especialmente de nacionalidad colombiana, quienes han sido víctimas del conflicto interno que vive el vecino país. Esta política fue concebida como una respuesta gubernamental que, a corto plazo, ayudaría a visibilizar la magnitud de esta problemática hacia la comunidad internacional y permitiría mejorar las condiciones de la población colombiana en situación de refugio en nuestro país.

Cabe mencionar que los compromisos adquiridos por el Estado ecuatoriano en la Convención de Ginebra de 1951 sobre refugio, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984, así como los principios que rigen el Plan de Acción de México de 2004 y el Plan Nacional de Desarrollo Ecuatoriano son el marco en el cual se diseña la actual política nacional.

En este sentido, la política nacional de refugio de 2008 hace alusión a seis elementos claves: implementación de un “modelo mixto” con respecto a la protección a personas con necesidad de refugio, aplicación del Registro Ampliado en el corto plazo, inclusión de esta población como parte de una política migratoria integral, implementación del programa Fronteras Solidarias, lanzamiento del programa de Ciudades Solidarias, y responsabilidad interministerial en la implementación de la política en materia de refugio.

Una de las principales acciones llevadas a cabo en el marco de esta política fue el proceso de Registro Ampliado. Durante dicho proceso se contó con el apoyo técnico y financiero del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al mismo tiempo que organizaciones como el Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJRM) participaron en calidad de veedores del proceso. Sin duda, el resultado más importante del registro fue que, hasta diciembre de 2010, se ha logrado reconocer a 53 342 refugiados que habitan en territorio ecuatoriano.

Así, la acción del Registro Ampliado se convirtió en la máxima herramienta de Ecuador para mostrar a la comunidad internacional que los efectos del conflicto interno colombiano generan costos, los cuales son difíciles de solventar únicamente por el Estado ecuatoriano, además de la existencia de otro tipo de consecuencias sociales en la zona como el incremento de la xenofobia.

Intervenciones locales en seguridad ciudadana

Al momento de abordar el tema de la seguridad en las poblaciones de frontera, se evidencia, en primer lugar, la dificultad para hacer una clara diferenciación entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional, incluso, “históricamente la mayoría de las políticas tomadas en materia de seguridad en la frontera ha respondido a planes o estrategias militares o diplomáticas” (Carrión, Pontón, Armijos, 2009: 178). Así, la presencia militar en la zona de frontera obedece a una lógica histórica en la que se busca el mantener resguardado el territorio de posibles inclusiones militares enemigas.

No obstante, los gobiernos locales van ganando terreno en la toma de decisiones dentro de temáticas concernientes a políticas en el ámbito de la ciudad, es así que se puede evidenciar un progreso en relación a la cantidad y calidad de las políticas implementadas en temas relacionados a la seguridad ciudadana, como lo señala Velásquez, “en la división de tareas al interior de los Estados, los gobiernos locales se han vuelto actores fundamentales de la política pública sobre seguridad ciudadana” (Velásquez,

2007: 2). Sin embargo, cabe mencionar que este progreso se lo puede evidenciar, en el contexto ecuatoriano, en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca; lugares en los que la implementación de políticas encaminadas a mejorar la seguridad ciudadana ha estado acompañada del mejoramiento estructural de la ‘infraestructura de la seguridad’.

El trabajo que desde los gobiernos locales en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio se ha desarrollado, no presenta mayores avances en el tema de seguridad ciudadana. Su accionar, respecto a esta problemática, se ha producido en relación a acciones puntuales, en las que la falta de planificación a largo plazo y articulada con otros actores de la sociedad ha sido evidente. Así, en su mayoría, el acompañamiento que los gobiernos locales han dado en relación al trabajo vinculado a temas de seguridad ciudadana, ha estado enfocado hacia la dotación de *suministros*³ para la Policía Nacional.

De las provincias de la zona de frontera norte, la provincia de Carchi es la única que presenta en los últimos años una tasa de homicidios inferior al promedio nacional (ver Gráfico N.º 1). Las dinámicas que enfrentan cada una de estas provincias en relación a su proximidad con Colombia –piénsese en sus características geográficas e históricas– hacen que el análisis de su situación sea por demás complejo. Por ejemplo, en el caso del Carchi, examinar su conflictividad sólo en base a los datos mencionados no refleja la incidencia que fenómenos delictivos como el contrabando tendrían en su economía⁴.

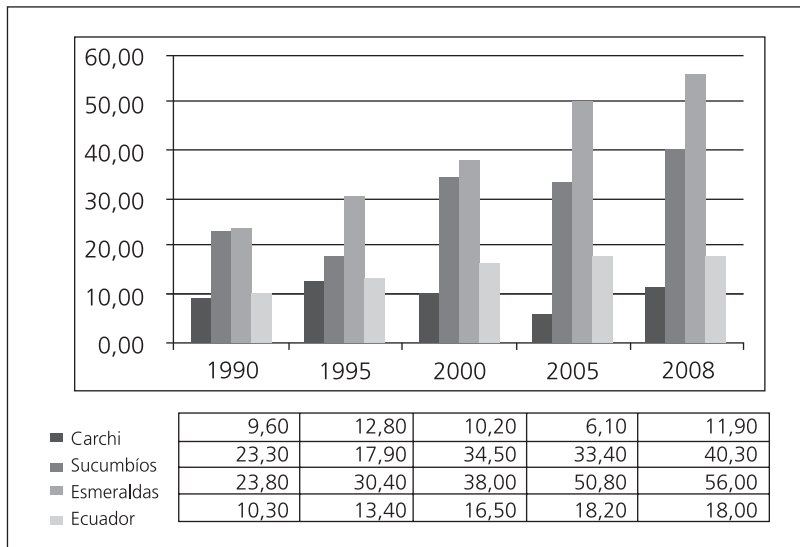
En cuanto a la institucionalidad en las provincias fronterizas, cabe señalar que la misma es débil y escasa, a pesar de los esfuerzos recientes por parte del gobierno nacional. En general, la mayoría de instituciones gubernamentales carecen de credibilidad entre la población, lo que les resta

3 Generalmente la donación de motocicletas, patrulleros, gasolina, adecuación de unidades de policía comunitaria.

4 En el caso del contrabando de combustibles, las personas que se dedican a esta actividad, en ambos lados de la frontera, lo ven como su única posibilidad para obtener ingresos económicos. Esto ha generado continuos enfrentamientos con la Policía, el más reciente (4/2/2010) dejó como saldo una chica de 17 años con graves quemaduras, una camioneta de la Policía Nacional y un automóvil totalmente quemados. En rechazo a este tipo de operativos de la Policía, que buscan frenar el contrabando, al día siguiente un grupo de vendedores informales bloquearon el puente internacional de Rumichaca durante una hora.

poder de convocatoria. Por otra parte, tampoco se ha evidenciado una cultura de trabajo interinstitucional, lo cual podría servir como un mecanismo para fortalecerlas. Esto, a pesar de que por parte del gobierno existe una entidad –Plan Ecuador– que se encuentra destinada exclusivamente a la coordinación de actividades en la frontera norte.

Gráfico N.º 1
Tasa comparada de homicidios en la frontera norte



Fuente: INEC. Anuario de defunciones.

Elaboración: Geannine Alvarado.

En general, en las provincias fronterizas, la sociedad civil organizada ha ocupado los espacios que el Estado ha abandonado o donde ha mantenido una débil presencia. Por esto, se puede observar que se ha concentrado un número importante de ONG en las poblaciones fronterizas, las cuales trabajan en diversos ámbitos, sobre todo encaminados a trabajos productivos y de desarrollo. El tema de seguridad ciudadana no ha sido una línea directa de intervención en proyectos que se ejecutan, sin embargo, varios proyectos buscan, como consideración generalizada, incrementar las con-

diciones de vida de la población y mejorar la convivencia entre los habitantes. No obstante, tampoco existe mayor coordinación entre las acciones implementadas por las distintas organizaciones locales e internacionales, lo que, en la mayoría de casos, ha conducido a un desperdicio de recursos porque muchas de las medidas implementadas terminan sobreponiéndose.

Por otro lado, existen organizaciones, en especial asociaciones empresariales, que han intentado replicar modelos implementados en ciudades como Quito, pero sin tomar en cuenta las particularidades de su contexto local. Por citar uno de los casos, el Plan de Seguridad implementado por la Cámara de Comercio de Tulcán contó con el apoyo y asesoría para su ejecución de la Cámara de Comercio de Quito. Dicho plan, antes que responder a las necesidades de los pequeños comerciantes de la ciudad de Tulcán, se ajusta al proceso desarrollado con los comerciantes de la ciudad de Quito.

En cuanto al papel de los gobiernos locales (municipio y gobierno provincial), en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, la existencia de procesos de más larga duración impulsados por los gobiernos locales ha permitido que se pueda crear organismos que trabajen específicamente el tema de la seguridad ciudadana. Sin embargo, la fragmentación política e institucional de ciudades como Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas ha sido uno de los factores para que el tema de la seguridad ciudadana sea entendido como un elemento que debe ser tratado exclusivamente por la Policía Nacional.

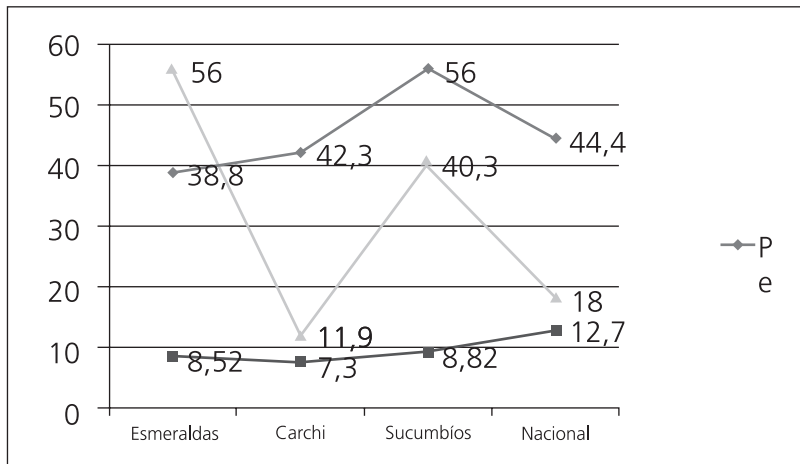
En síntesis, se puede observar que en las ciudades fronterizas, los ámbitos políticos locales constituyen espacios en los cuales no se ha podido superar el paradigma de seguridad nacional, para encaminarse hacia la seguridad ciudadana. El trabajo desempeñado dentro de este tema por parte de los diferentes gobiernos municipales ha estado encaminado a brindar respuesta a situaciones coyunturales o convertirse en entidades encargadas de dotar de gasolina, autos, motos u otros elementos que se han considerado como importantes para el trabajo policial.

Percepción local de inseguridad

En los datos obtenidos de la Encuesta de Victimización realizada por el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en el año 2008, se puede observar que el índice de percepción de inseguridad en las provincias fronterizas es elevado. Aunque, si lo comparamos con el promedio nacional, únicamente la provincia de Sucumbíos lo supera. También es necesario señalar que tanto Carchi como Sucumbíos, al igual que el promedio del país, presentan índices de percepción de la inseguridad superiores a la tasa de homicidios y a la tasa de victimización de personas; sin embargo, nos llama la atención que en la provincia de Esmeraldas, la tasa de homicidios sea mayor que la percepción de inseguridad, mientras que en provincias como Carchi, la percepción de inseguridad triplica las tasas de homicidio (Gráfico N.º 2). Así, si tomamos en cuenta que el índice de percepción de inseguridad mide la impresión que tiene la población frente a la posibilidad de ser víctima de un delito, generalmente, el alto índice de percepción de inseguridad de las poblaciones de las provincias de la frontera norte podría revelar, en parte, la alta vulnerabilidad con la cual se identifican sus pobladores; pero, se debería analizar con especial atención la situación de Esmeraldas, en donde las altas tasas de homicidio podrían estar generando temor entre la población, lo cual podría conducir a una especie de paralización social, que impediría incluso que los habitantes denuncien o hablen sobre la violencia en su provincia.

Frente a la información obtenida, se realizaron, tanto en las provincias fronterizas como en todo el país, una serie de acciones encaminadas a disminuir no sólo los niveles de delincuencia, sino principalmente la percepción de inseguridad. No obstante, en su mayoría, se observó que las acciones que se aplican de manera reiterativa en la zona fronteriza responden a antiguas fórmulas reactivas, las cuales se encaminan a incrementar el sentimiento de seguridad de los pobladores, antes que a tomar acciones de fondo. Este tipo de acciones únicamente ha demostrado que no se cuenta con los elementos necesarios para entender la especificidad de las provincias fronterizas.

Gráfico N.º 2:
Percepción de inseguridad, índice de victimización y tasa de homicidios



Fuente: Encuesta de victimización y percepción de inseguridad, 2008

Elaboración: Víctor Llugsha

A esto se añade que las acciones implementadas no toman en cuenta el trabajo interinstitucional. Al momento de diseñar e implementar las acciones, se deja de lado la participación de gobiernos locales, empresas privadas, sociedad civil, iglesia y demás, quienes, al conocer su realidad y cotidianidad, podrían brindar un gran aporte para un mejor y más eficiente diseño de las políticas públicas de seguridad en sus territorios.

Breves conclusiones

Un breve recorrido por las políticas públicas nacionales nos permite constatar que la conflictividad que existe en la frontera norte no ha sido vinculada con las particularidades que caracterizan a cada una de las provincias que se encuentra en el límite fronterizo y, menos aún, en el caso de localidades o cantones que adquieren una especificidad importante por el tipo de violencia que predomina allí, como en el caso del cantón San Lorenzo, por ejemplo.

Estas particularidades, que coexisten en toda la zona fronteriza, no han sido tomadas en cuenta al momento de implementar políticas de seguridad y, más bien, la posición que se ha adoptado desde el gobierno nacional ha sido abordar las problemáticas fronterizas como si se tratase de un territorio homogéneo. Además, por tratarse de un enfoque desde la soberanía nacional, el diseño e implementación de dichas políticas conllevaría un marcado enfoque militar. Esto evidencia que, respecto a la noción de seguridad en una zona de frontera, se vuelve sumamente complejo hacer una diferenciación entre seguridad ciudadana y seguridad nacional. En la práctica, este enfoque de seguridad nacional, que estaría orientando las acciones de seguridad, conllevaría un excesivo enfoque en la defensa nacional bajo acciones puntuales como contención de la violencia hacia el territorio ecuatoriano, lucha contra el terrorismo, narcotráfico y delincuencia organizada, entre otras.

Así, el Estado ecuatoriano ha establecido como necesaria la intervención militar bajo el argumento de que el desborde del conflicto interno colombiano hacia la frontera norte del país intensifica las acciones delictivas y criminales que se han observado en las tres provincias fronterizas y en otras ciudades ecuatorianas. Claro que dicha presencia militar excesiva en la región no estaría justificada, en razón de encontrarnos en un largo periodo dentro del cual los procesos belicistas entre países parecen haber terminado, mientras que “los conflictos de baja intensidad se han enraizado en las ciudades, y se refleja en tasas de homicidios ubicadas entre las más altas del mundo” (Briscoe, 2008: 1). Dado que la conflictividad en la zona fronteriza responde no sólo a la implementación del Plan Colombia, sino también a procesos de inequidad social y económica, las acciones que deberían implementarse también deberían ir más allá del simple incremento de la presencia militar.

Por otra parte, a nivel local, el papel que desempeñan los gobiernos locales, en un contexto en el cual se ven presionados por una visión de soberanía nacional, es complejo. A esto se suma la gran demanda por seguridad de las poblaciones fronterizas, lo cual ha llevado a que, en algunos casos, las autoridades tomen decisiones enmarcadas dentro del populismo punitivo; y, en otros casos, opten por la inacción total en materia de seguridad ciudadana.

Por último, es necesario señalar que, a pesar de que existe un programa gubernamental destinado a la coordinación de actividades en la frontera norte como es Plan Ecuador, la heterogeneidad de las provincias fronterizas no ha sido considerada de manera clara por los organismos estatales. Así, se continúa implementando medidas que, en muchos casos, han generado descontento entre los distintos actores y comunidades. Dado que Plan Ecuador fue concebido como una respuesta política frente al Plan Colombia, se esperaría que sus acciones conllevaran una mayor presencia en la zona fronteriza, coordinación interinstitucional, y mayor involucramiento en el trabajo con las autoridades y organizaciones locales.

Bibliografía

- Briscoe, Ivan (2008). "Conflictos en la frontera: las nuevas zonas calientes en América Latina". Madrid: FRIDE. Visitada en junio de 2010 en http://www.fride.org/descarga/COM_Bordelands_Americas_ESP_ju108.pdf
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos (Coords.) (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008). "Política del Ecuador en materia de Refugio". Quito.
- Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos (2008). "Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad". Quito.
- Velásquez, Elkin (2007). "La Governance de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional". En *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: Formación y prácticas*, Toscana, Regione (Coord.): 60-87. Florencia, Italia: Red URBAL 14

Nuevas iniciativas en gestión fronteriza en la Región Andina

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

INTERNACIONAL

La Oficina Regional de los Países Andinos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se encuentra implementando el proyecto Mejora de la gestión de frontera a través del fortalecimiento de las capacidades de los oficiales encargados de la implementación de la ley en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú con el fin de combatir la trata de personas, el tráfico de migrantes y las amenazas a la seguridad transnacional con el financiamiento del Programa de Desarrollo de Capacidades contra el Crimen (ACCBP, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Canadá. El objetivo principal del proyecto es fortalecer las competencias de los y las agentes estatales en gestión fronteriza y potenciar la capacidad de intervención frente a delitos de carácter transnacional, especialmente la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. En el marco de las actividades del proyecto, la OIM cuenta con una alianza estratégica con la Comisión Andina de Juristas (CAJ) para el diseño y publicación de módulos didácticos sobre el tema, la implementación de talleres de capacitación y el desarrollo de estudios en las fronteras de Perú con los países miembros de la Comunidad Andina.

Generalidades

El proyecto busca contribuir a una mejor gestión fronteriza en el Perú en los límites compartidos con Ecuador, Colombia y Bolivia, países miem-

bros de la Comunidad Andina (CAN). Se desea fortalecer la formación y preparación en el tema de los oficiales encargados de la implementación del marco jurídico migratorio para combatir el crimen organizado internacional; entre ellas, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. La Oficina Regional para los Países Andinos de la OIM ejecutará las acciones diseñadas en estrecha coordinación con las autoridades peruanas; entre ellas: la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN), el Ministerio del Interior del Perú (MININTER), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la Defensoría del Pueblo; así como la CAN y las correspondientes contrapartes en los países fronterizos objeto del proyecto. De la misma manera, la OIM llevará a cabo alianzas estratégicas para la ejecución de las actividades con diferentes actores de la sociedad civil.

Desafíos a la gestión de las fronteras en el Perú y sus fronteras con los países de la Comunidad Andina

La gestión de las fronteras está inextricablemente vinculada a la movilidad humana, los derechos de las personas y el desarrollo. En la actualidad se reconoce que es necesario reducir los impedimentos del movimiento de bienes y personas a través de las fronteras para aprovechar las oportunidades que presenta el mercado global. Sin embargo, los mismos procesos que facilitan el intercambio turístico, económico y cultural pueden ser utilizados por las organizaciones criminales para su lucro y expansión de delitos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Para ser eficaz, la gestión de fronteras debe ser integral e incluir la cooperación de todos los países involucrados.

En la mayoría de casos, las instituciones que gestionan las fronteras carecen de los recursos necesarios –especialmente en áreas remotas– para identificar adecuadamente a las víctimas y a los traficantes, para investigar casos, para detectar documentos falsos y para controlar el debido proceso de los distintos corredores de la migración internacional. Adicionalmente, la falta de información sobre los flujos migratorios en las áreas fronterizas impide una mejora de la gestión de las fronteras, el diálogo y cooperación entre países vecinos, y el fortalecimiento de la política migratoria en el Perú y en la región Andina.

Objetivo del proyecto

El objetivo del proyecto es el fortalecimiento de las capacidades de los oficiales encargados de la implementación del marco jurídico migratorio en Perú, en particular, con los países miembros de la CAN que comparten frontera con Perú (Ecuador, Bolivia y Colombia) en la lucha contra el crimen organizado transnacional, y, en particular, contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Se enfatizará la implementación de instrumentos legales existentes, entre ellos, las decisiones de la CAN en materia migratoria e, idealmente, proponer un modelo de gestión migratoria en frontera.

Resultados esperados

En primer lugar, se capacitarán a aproximadamente sesenta oficiales del Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia en las zonas fronterizas (Tumbes, Loreto y Puno) en el tema de gestión fronteriza, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, detección de documentos falsos, e instrumentos de la CAN sobre migración (meses de octubre y noviembre).

En segundo lugar, se producirá material pedagógico sistematizado, inédito y replicable en sucesivos procesos de capacitación.

En tercer lugar, se publicarán tres estudios cualitativos sobre el tema en las zonas seleccionadas. Éstos describirán la situación actual de los flujos migratorios y de los aspectos clave para la adecuada gestión fronteriza y el combate del crimen organizado, especialmente el tráfico de migrantes y la trata de personas.

En cuarto lugar, se llevará a cabo un seminario regional en Lima en marzo con el fin de promover el diálogo y la cooperación fronteriza en el Perú y la región Andina. Se presentarán los logros del proyecto y los resultados de los estudios, con las correspondientes recomendaciones.

Por último, a lo largo de la implementación del proyecto, se llevará a cabo una campaña de sensibilización sobre el tema.

Políticas de seguridad ciudadana para la frontera norte de Ecuador

Programa de Estudios de la Ciudad

Reducir los niveles de conflictividad y violencia en la frontera norte de Ecuador ha sido motivo de concentración de esfuerzos y recursos –luego de la implementación del Plan Colombia– de los gobiernos de turno, la cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales e, inclusive, de los actores sociales. Sin embargo, establecer políticas públicas de seguridad ciudadana en contextos como la frontera norte implica no solamente cuestionar la histórica ineficacia de las instituciones del Estado vinculadas a la seguridad, sino también tomar en cuenta a un mayor número de actores sociales que se integran desde unas particulares lógicas de acción, así como a los procesos que se establecen en la toma de decisiones.

En este sentido, la negociación entre los diferentes actores puede determinar –en cierta medida– el comportamiento de los niveles de conflictividad, pues la tradicional administración pública de la seguridad en la frontera norte de Ecuador ha partido de una visión que generalmente ha optado por la implementación de políticas tecnocráticas, invisibilizando otros aportes importantes que provienen de los actores sociales que viven en este territorio. En torno a ello, se podrían señalar algunos elementos importantes a ser considerados para la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador, entre los cuales podemos mencionar: en primer lugar, la necesaria producción, recopilación y generación de información sobre inseguridad en las provincias fronterizas. La información debe incluir temas como contrabando, extorsión,

delitos medioambientales, desempeño de las instituciones del sistema de justicia, entre otros, lo cual indudablemente sirve para la toma de decisiones. Cabe señalar que el apoyo gubernamental a este tipo de instituciones es vital para poder ampliar la capacidad operativa de las mismas.

En segundo lugar, es importante fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales de las provincias fronterizas para que, mediante herramientas como la gestión y cooperación, contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones sociales.

Esto con la intención de articular varias iniciativas con la finalidad de estructurar planes, programas, proyectos y acciones relacionados con la seguridad ciudadana.

Por otra parte, es importante destacar el rol de la cooperación interinstitucional. Para ello, Plan Ecuador –establecido como la política pública orientada hacia la generación de desarrollo en la frontera norte– podría mantener efectivos mecanismos de coordinación entre las instituciones del sector público, la inversión de la cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales y las acciones que realizan los actores sociales, para evitar esfuerzos aislados en detrimento de los objetivos deseados.

Otro elemento importante sería incluir el enfoque que propone la seguridad ciudadana dentro de los ejes de acción del Plan Binacional de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir. La implementación de políticas con enfoque binacional se constituye en sí mismo en un reto político, tanto para Ecuador como Colombia, en materia de seguridad. La adopción de un enfoque binacional con respecto a seguridad en la frontera implica cooperación y coordinación entre las instituciones vinculadas con la seguridad y el sistema de justicia de ambos países.

Finalmente, se debe destacar la importancia de la organización de los actores sociales locales, pues ellos deben involucrarse en todo el proceso –desde el diseño, la ejecución y sobre todo la evaluación– de las políticas públicas de seguridad. Claro que esto necesariamente implica concebir a la seguridad en la frontera desde un enfoque ciudadano.

Aportes de la cooperación canadiense en la frontera norte de Ecuador

Diálogo con Andrew Shisko*

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

¿Cuáles son las áreas prioritarias de trabajo de la cooperación canadiense en Ecuador?

La política de Canadá para la Región de las Américas tiene tres pilares que son: prosperidad, democracia y seguridad. Por el lado de la prosperidad, estamos involucrados con el nuevo aeropuerto de Quito, la inversión minera, la inversión petrolera, los intercambios comerciales e importación entre los dos países.

El segundo pilar es la democracia. Establecimos en el mes de septiembre del 2010 una unidad para acompañar en la gobernabilidad democrática a los países de la Región Andina. Tenemos algunos proyectos con organizaciones no gubernamentales para reforzar a la sociedad civil, también para educar a los jóvenes en el sistema político de cada país. Tenemos una persona que maneja esta oficina en la embajada y tenemos otros colegas para cuatro países de la Región Andina.

El tercer pilar es la seguridad, por lo que hemos apoyado algunos proyectos en la frontera norte para ayudar a Ecuador y Colombia a resolver ciertos problemas que para Canadá son de gran importancia y preocupación.

Desde el punto de vista de la seguridad, tenemos algunos proyectos en Ecuador. Esto es parte de un programa que establecimos hace dos años, al

* Embajador de Canadá en Ecuador.

que se ha denominado Anti-Crime Capacity Building Program (ACCBP), en el cual trabajamos con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Dentro de este programa, desarrollamos un proyecto para combatir la trata de personas en Ecuador y en la región. Tuvimos dos talleres en el mes de noviembre del año pasado; uno con los periodistas y otro con los jueces y la fiscalía para informar sobre este delito, porque la población más vulnerable son las mujeres y niñas en el Ecuador que viven en las regiones más pobres, donde no hay muchas oportunidades.

Otro proyecto es con el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC), donde apoyamos un taller en el colegio de la Policía Nacional para fortalecer la capacitación de combatir el uso y tráfico de armas pequeñas; esto permitirá que la gente que trabaja en diferentes organizaciones de seguridad como Policía Nacional, militares, aduanas u otros, trabajen en conjunto, compartan experiencias y establezcan una red entre ellos para que, en el futuro, trabajen de mejor manera.

Recientemente participé de una reunión en el Ministerio de Relaciones Exteriores en la que Favio Mirella como representante de UNODC y el vicescanciller Kintto Lucas firmaron un acuerdo para reforzar capacidades en Ecuador contra el contrabando y el narcotráfico en los contenedores por el puerto de Guayaquil. Este proyecto es financiado por Canadá y es un elemento de nuestro compromiso.

¿Cuáles son los principales aportes a la gobernabilidad y a la democracia que ha impulsado la cooperación canadiense en el Ecuador?

La democracia es uno de los pilares del compromiso de Canadá en la región. Con la Unidad Andina para la Gobernabilidad Democrática, la idea es ayudar a Ecuador y a los países de la Región Andina en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, acompañamiento de las funciones legislativas y su relación con los electores, apoyo a la libertad de expresión, y fortalecimiento de partidos políticos dentro de un marco de respeto.

¿De qué manera Canadá ha podido aportar a mejorar las condiciones de desarrollo y seguridad en lo que tiene que ver con prevención y control en la frontera norte?

Tuvimos algunos proyectos en la frontera norte. Por ejemplo, apoyamos a la Organización de Estados Americanos (OEA) desde marzo de 2008 en la comisión de buenos oficios para impulsar el diálogo entre Ecuador y Colombia y restablecer las relaciones entre los dos países.

Dentro de un programa de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá trabajamos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para tratar los temas que tienen vínculos con la situación en la frontera norte, específicamente en prevención de conflictos.

Un elemento que hay que mencionar es que cada año ayudamos a algunos refugiados colombianos que están en Ecuador para el reasentamiento en Canadá, porque reconocemos que es un gran desafío para Ecuador absorber y apoyar a los refugiados. Dicho proyecto lo sostenemos en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Entre los años 2005 y 2010, tuvimos un proyecto de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional en colaboración con el PNUD sobre las cadenas productivas en el norte del país, para apoyar a los pequeños productores o cooperativas para mejorar su producción y para que puedan tener mejor acceso al mercado; es decir, ofrecer alternativas para que no se involucren en el narcotráfico, tráfico de armas o contrabando en la frontera norte.

En cuanto a la inversión en proyectos de investigación, ¿cuál ha sido la experiencia de la cooperación canadiense?

Tenemos en Canadá una organización gubernamental que se llama Internacional Development Research Center (IDRC) que ha trabajado con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO - sede Ecuador, con algunos proyectos para apoyar a las investigaciones que puede hacer FLACSO o sus socios en los temas relacionados con la frontera norte como salud, desarrollo económico, seguridad.

Se ha promocionado una mejor relación entre el gobierno central y las organizaciones locales para establecer los mecanismos de diálogo y fortalecer estos temas en la frontera.

¿Cuál sería la importancia de la cooperación enfocada en la investigación para la frontera norte?

Primero, para poder dar soluciones hay que entender cuál es el problema; es decir, se debe estudiar lo que afecta a la seguridad en la frontera norte. Este tipo de trabajo puede identificar cuáles pueden ser las oportunidades para mejorar la situación de seguridad.

Además, es el primer paso para la formulación de políticas, programas y proyectos que pueden seguir los gobiernos, las organizaciones multilaterales, los gobiernos locales para poder mejorar la situación. Si no hay una buena comprensión de la realidad sobre cómo mejorar, se puede gastar los recursos sin un impacto real.

¿Cómo se relaciona la investigación sobre la frontera norte con las políticas públicas?

Es muy importante para Canadá tener un socio como FLACSO porque tiene expertos y vínculos con el gobierno. Después de hacer estas investigaciones es fundamental, para tener impacto en las políticas públicas, que haya un diálogo posible entre el gobierno y FLACSO, en especial para poder presentar los resultados de nuestras investigaciones conjuntas.

Así, entendemos que nuestro trabajo es una contribución a las políticas del gobierno en el tratamiento de un tema tan difícil como la seguridad en la frontera norte del país. Buscamos sostener vínculos directos entre Canadá y el gobierno para hablar de la situación de seguridad.

La importancia de la coordinación interinstitucional en Sucumbíos

Diálogo con Nancy Morocho*

Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez

¿Cuál es el rol de la Gobernación en la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana?

Nuestro rol es la coordinación con los diferentes ministerios para ejecutar políticas públicas en los sectores de vulnerabilidad de la provincia. Nos ocupamos del manejo de conflictos locales como la contaminación del medio ambiente, la tala indiscriminada de los bosques protectores, los conflictos de tierras por asignación e indemnizaciones de petroleras en tierras comunales que han desembocado en conflictos sociales donde interviene la comunidad, las Fuerzas Armadas, la Policía y diferentes funcionarios del Estado.

En el 2006 se actualizaron la Política de Seguridad en la Frontera Norte del año 2000 y la Política de Defensa del Ecuador de 2002, con la propuesta del mejoramiento de la capacidad operativa de la fuerza pública ecuatoriana. Dicho fortalecimiento es visible y se ha generado una sensación de seguridad.

En el tema de la seguridad, nuestro enfoque es la prevención. Se ha incrementado el Centro de Atención Integral Ciudadano en la ciudad de Nueva Loja para que se ocupe de temas de género; y el gobierno da todo el apoyo para erradicar la violencia intrafamiliar que tiene uno de los indicadores altos en la provincia.

* Gobernadora de Sucumbíos.

También empezaron a conformarse los Consejos de Seguridad que deberán trabajar con información estadística de la Policía Nacional para tener diagnósticos de los operativos, controles y capacitaciones para poder implementar medidas efectivas de prevención.

¿Cuál es el delito que más se registra en la provincia y cómo lo enfrentan las autoridades de justicia?

El delito que más se registra en Sucumbíos es el asesinato. El 40% de la población se ubica en el área urbana y es allí donde se evidencia la mayor parte de las muertes. Éstas no corresponden necesariamente a delitos comunes, sino a actividades ilícitas como ajustes de cuentas y narcotráfico. Además, las víctimas suelen ser parte de los grupos irregulares colombianos que pasan a territorio ecuatoriano y luego son asesinados.

Estas víctimas, generalmente, son ciudadanos que no viven en Ecuador; pero si los matan en nuestro territorio forman parte de nuestras estadísticas. Esta situación se complejiza en algunas comunidades, las mismas que no permiten el levantamiento del cadáver y, en esos casos, al no haber denuncia ante la Fiscalía, ni levantamiento del cadáver, ni autopsia, los casos quedan en la impunidad.

Uno de los problemas latentes es la administración de la justicia. La Policía y el Ejército hacen su trabajo, como decomisar armas, drogas, químicos, combustibles y realizar detenciones; pero la Fiscalía no juzga ni condena esos delitos en su justa medida y da la impresión de que los presos salen libres al tercer día y la impunidad se convierte en un círculo vicioso.

Por otra parte, se necesita hacer investigaciones profundas para comprender las dinámicas de lugares como Putumayo, Shushufindi y Lago Agrio, donde ocurre gran parte de los crímenes en el país.

¿Cuáles serían las principales iniciativas que se coordinan con la sociedad civil en materia de seguridad?

Existen varias iniciativas que aportan para mejorar la seguridad en la provincia de Sucumbíos como, por ejemplo, el trabajo del Consejo de Segu-

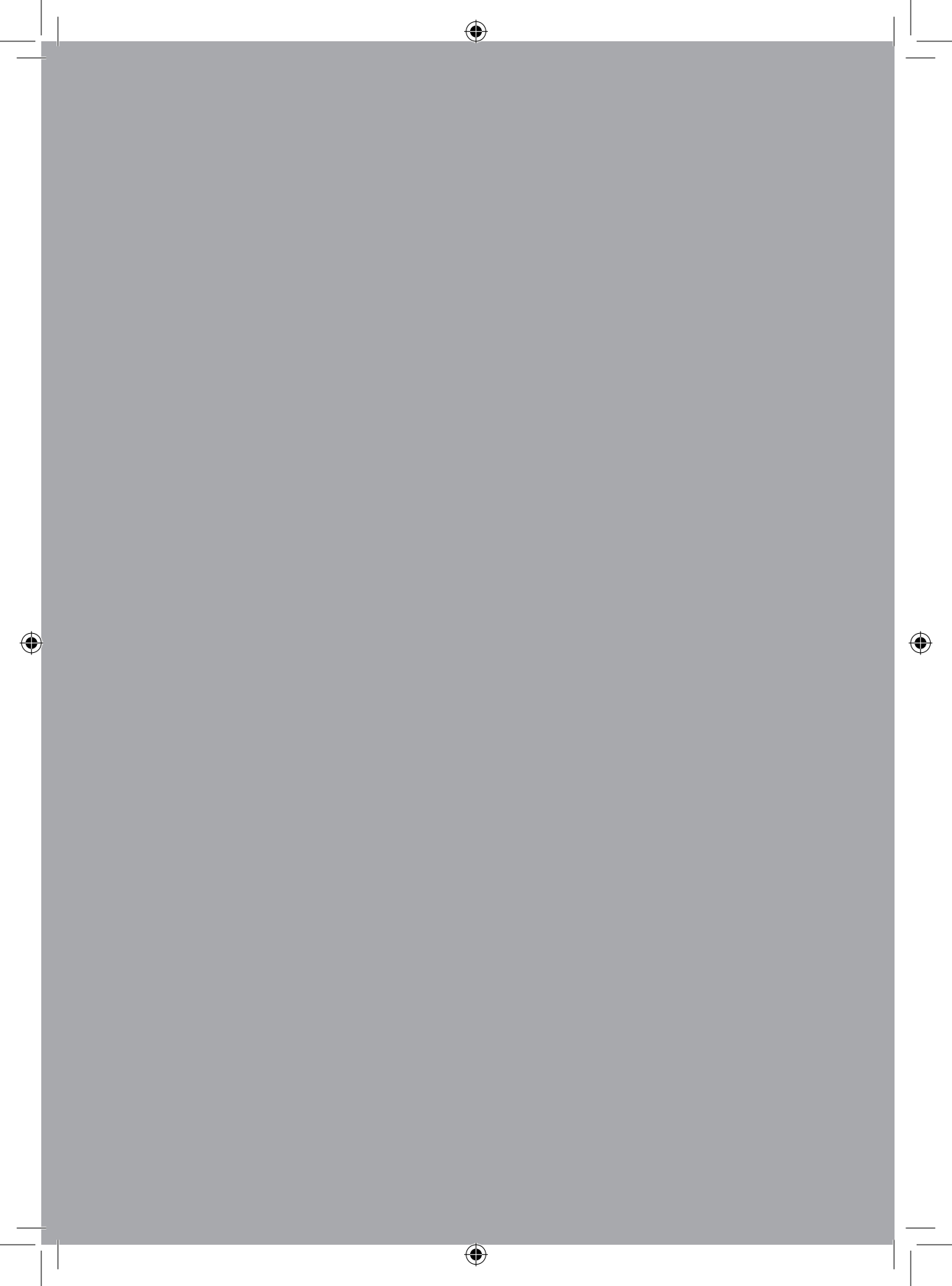
ridad con el Municipio de Lago Agrio para implementar de manera conjunta el número telefónico 911 y los Ojos de Águila dentro de la ciudad.

Por otra parte, la Comisión de Transporte Terrestre y la Policía Nacional de Tránsito están mejorando la señalética de la ciudad con la finalidad de prevenir y reducir los accidentes de tránsito, además de mejorar la circulación del tráfico vehicular. Con la ciudadanía se ha coordinado mingas comunitarias, para la limpieza de los terrenos abandonados que pueden ser guaridas para la delincuencia. Además, la Policía Nacional trabaja con las Brigadas Barriales en temas de autoprotección. También se está trabajando en el desarme de la ciudadanía.

¿Quiénes conforman el Consejo de Seguridad?

La Intendencia General de Policía, los Bomberos, la Secretaría Técnica de Riesgos, la Dirección de Salud, la Dirección de Educación, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ejército con sus tres batallones, la Fiscalía y la Gobernación. Todas las instituciones nos reunimos mensualmente con la información estadística para analizar los problemas, avances y resultados en el área de seguridad.

Cifras



Número de refugiados en Ecuador

En la siguiente tabla se muestra el número de solicitudes receptadas y el número total de refugiados reconocidos en Ecuador. Cabe mencionar que en el año 2010, al finalizar el Registro Ampliado de Refugiados, el número total de refugiados reconocidos en Ecuador es de 50 000 personas (hasta el 31 de marzo de 2010).

Tabla N.º 1
Número de refugiados reconocidos en Ecuador

Año	Solicitudes recibidas	Refugiados reconocidos
2000	475	390
2001	3 017	1 406
2002	6 766	1 578
2003	11 460	3 326
2004	7 858	2 496
2005	7 091	2 486
2006	7 784	1 997
2007	15 035	3 019
2008	17 607	5 017
2009	35 514	26 342

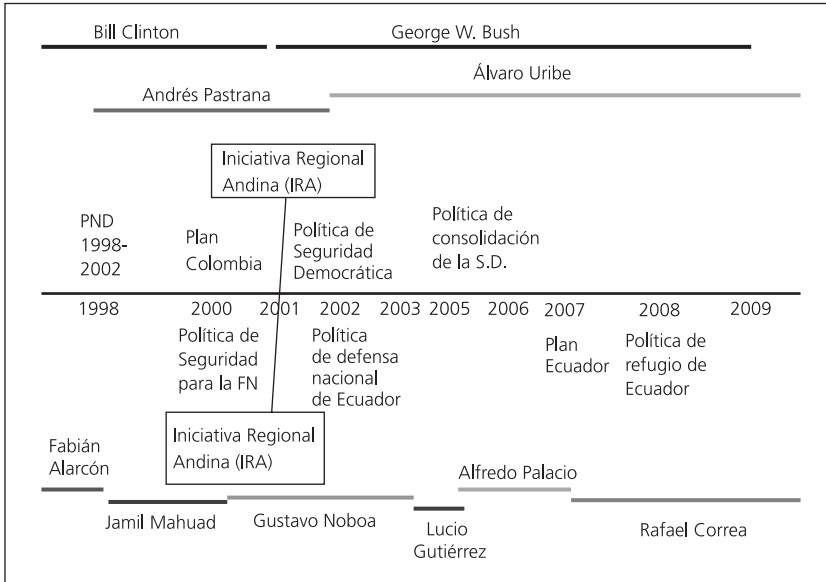
Fuente: ACNUR

Políticas de seguridad implementadas por Colombia y Ecuador

El siguiente gráfico muestra una descripción temporal de las diferentes políticas aplicadas en Ecuador y Colombia en temas de seguridad entre los años 1998 y 2009. Se toma como marco referencial elementos regionales

y la temporalidad en la que gobernaron los presidentes de Ecuador, Colombia y Estados Unidos durante la implementación de dichas políticas.

Gráfico N.º 1
Descripción de las políticas en temas de seguridad
Ecuador y Colombia (1998 – 2009)



Elaboración: Andrés Gómez, Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO - sede Ecuador.

Tendencias en las investigaciones sobre seguridad y violencia en Ecuador

En la Tabla N.º 2 podemos observar las principales tendencias que han mantenido las investigaciones realizadas sobre seguridad ciudadana y violencia en el país, desde el año 2000 hasta el año 2010. Las investigaciones fueron clasificadas –de acuerdo a su objeto de investigación, propósitos y enfoque– en 18 temas específicos dentro del ámbito de los estudios de seguridad y violencia.

En la primera columna, podemos observar el número total de investigaciones realizadas a nivel nacional, según tema de investigación. Sin embargo, en la segunda columna se encuentran únicamente aquellas investigaciones cuya zona geográfica de estudio fue el Distrito Metropolitano de Quito.

Un breve análisis de las cifras revela que la mayoría de investigaciones tienen un alcance nacional; sin embargo, cabe mencionar que dichas investigaciones se desarrollan, sobre todo, desde la ciudad de Quito. Asimismo, las investigaciones sobre seguridad ciudadana y violencia en la frontera norte ecuatoriana son realizadas o auspiciadas, en su mayoría, por organizaciones e instituciones localizadas en Quito.

Esto explica, en parte, el escaso número de investigaciones realizadas en las provincias fronterizas.

Tabla N.º 2
Tendencias en las investigaciones sobre seguridad y
violencia en Ecuador (Años 2005-2009)

Temas de investigación	Total de Investigaciones a nivel nacional	Investigaciones realizadas sobre Quito	Investigaciones realizadas en las provincias fronterizas
Seguridad ciudadana	87	12	5
Violencia de género e intrafamiliar	33	8	8
Maltrato infantil	15	2	3
Jóvenes y violencia	7	4	1
Medios de comunicación	6	0	0
Acceso a la justicia	16	0	0
Derechos humanos	26	0	0
Sistema penitenciario	7	0	0
Policía	13	0	0
Trata de personas	6	0	0
Narcotráfico	8	0	0
Sicariato	2	0	0

Cifras

Secuestro	2	0	0
Armas	4	0	0
Refugio	29	0	3
Movilidad humana	5	0	0
Suicidios	1	1	0
Delincuencia	7	0	0

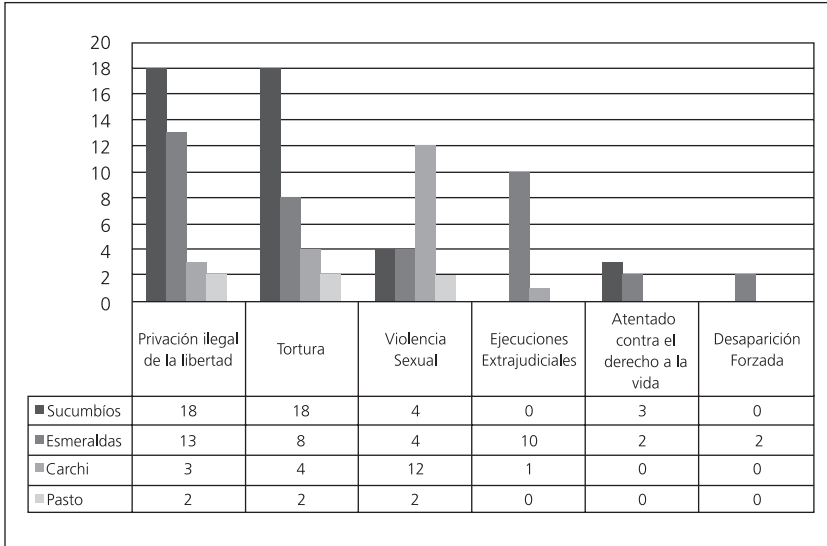
Fuente: Adaptación de la tabla N.º 1 “Temas analizados por número y por alcance”. Alvarado, Geannine (2011). “Violencia y seguridad ciudadana: un nuevo campo de investigación”. En *Relaciones Fronterizas: Encuentros y Conflictos*: 136. Quito: FLACSO, IDRC.

Casos de violaciones a los derechos humanos en la frontera norte de Ecuador

La información presentada corresponde a datos registrados por la Comisión de la Verdad de Ecuador, respecto a violaciones a los derechos humanos ocurridas en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, y también en Pasto. Los casos registrados corresponden al periodo entre 1984 y 1988, excepto cuando se ha considerado a un caso como especial. En el informe final se registraron 118 casos, la mayoría en las provincias de Pichincha, Guayas, El Oro y Loja. No obstante, las provincias fronterizas, en su totalidad, representan el 11,7% del total de víctimas de violaciones de los derechos humanos a nivel nacional.

De los casos presentados, se observa que en Esmeraldas y Sucumbíos se produjeron el mayor número de violaciones a los derechos humanos, siendo la privación ilegal de la libertad y la tortura, las perpetraciones de mayor connotación. Asimismo, cabe mencionar que Esmeraldas presenta el mayor número de ejecuciones extrajudiciales, mientras que Sucumbíos tiene el mayor registro de casos de violencia sexual. En el informe también se toma en cuenta casos ocurridos fuera del país. En el gráfico se incluye sólo aquellos sucesos relacionados a la frontera norte de Ecuador. Así, se registran dos casos en Pasto, en los cuales se produjo la privación ilegal de la libertad, además de tortura y violencia sexual.

Gráfico N.º 2
Número de víctimas por violaciones a los derechos humanos
en la frontera norte de Ecuador



Fuente: Comisión de la Verdad

Elaboración: Víctor Llugsha

Delitos aduaneros en la frontera norte

La información recopilada por la Fiscalía General de la Nación revela que la provincia que presenta una mayor incidencia de delitos aduaneros no se encuentra en la zona de la frontera norte, sino, dicha provincia es Pichincha.

A partir de la información de la Fiscalía, también es posible identificar el peso que tienen los delitos aduaneros en relación a otros delitos denunciados en cada provincia. Así, en la tabla presentada se puede observar que, si bien el número de casos de delitos aduaneros es mayor en la provincia de Pichincha durante todo el periodo de análisis, la incidencia del mismo frente a otros delitos es mucho menor que en Carchi. Por ejemplo, en el

año 2007, los delitos aduaneros en la provincia de Carchi representan el 6% del total de denuncias, mientras que en Pichincha no sobrepasan el 0,3%, lo cual es similar a la tendencia nacional.

Tabla N.º 3
Peso del número de denuncias de delitos aduaneros
frente al total de delitos

Provincia	2004	2005	2006	2007
Pichincha	120	175	181	103
Total de delitos	40 128	56 351	54 772	48 309
Porcentaje	0,30%	0,31%	0,33%	0,21%
Carchi	-	29	55	115
Total de delitos	-	1 586	1 780	2 079
Porcentaje	-	2%	3%	6%

Fuente: Fiscalía General del Estado.

Elaboración: Johanna Espín M.

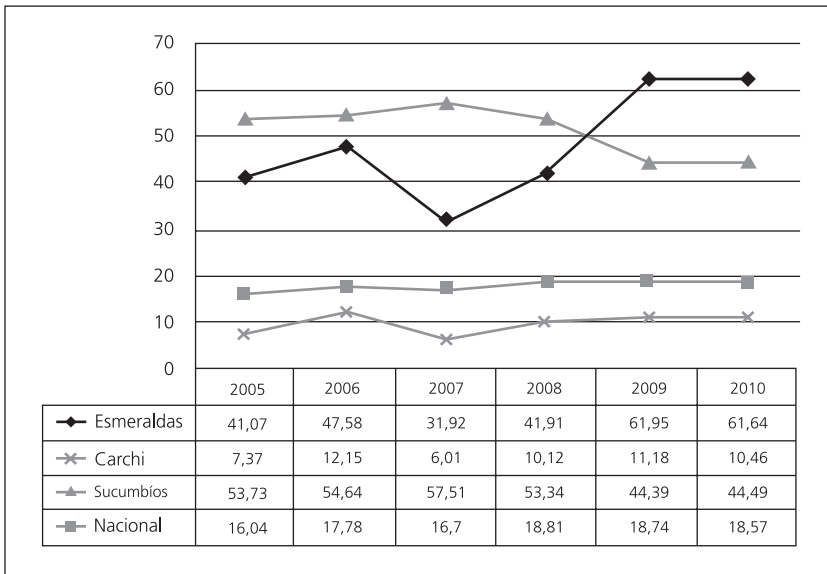
Evolución de la tasa de homicidios en la frontera norte

En el Gráfico N.º 3 se encuentran los datos correspondientes a la evolución de la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes de la frontera norte de Ecuador, desde el año 2005 hasta el año 2010. Así, históricamente la tasa de homicidios en Carchi se ha mantenido por debajo del promedio nacional, a diferencia de Esmeraldas y Sucumbíos, mismas que lo sobrepasan ampliamente. Por otro lado, se observa que cada una de las provincias fronterizas ha presentado un comportamiento distinto.

En primer lugar, la provincia de Carchi, si bien ha aumentado en tres puntos su tasa de homicidios desde el año 2005, durante todo el periodo ha mantenido un comportamiento constante. Por otro lado, Sucumbíos, que mantenía la mayor tasa de homicidios en el año 2005, disminuyó en diez puntos su tasa de homicidios para el año 2010. Por su parte, Esme-

raldas presenta una marcada tendencia creciente: su tasa de homicidios ha aumentado en más de veinte puntos desde el año 2005. Esto la ha convertido, en la actualidad, en la provincia con mayor índice de homicidios. La filtración del conflicto armado colombiano y el apareamiento de nuevas bandas criminales que se disputan el dominio de determinados territorios, sumado a conflictos por narcotráfico pueden ser algunos de los factores que estarían determinando el crecimiento significativo de la tasa de homicidios de Esmeraldas.

Gráfico N.º 3
Tasa de homicidios 2005-2010



Fuente: Policía Judicial

Elaboración: Víctor Llugsha

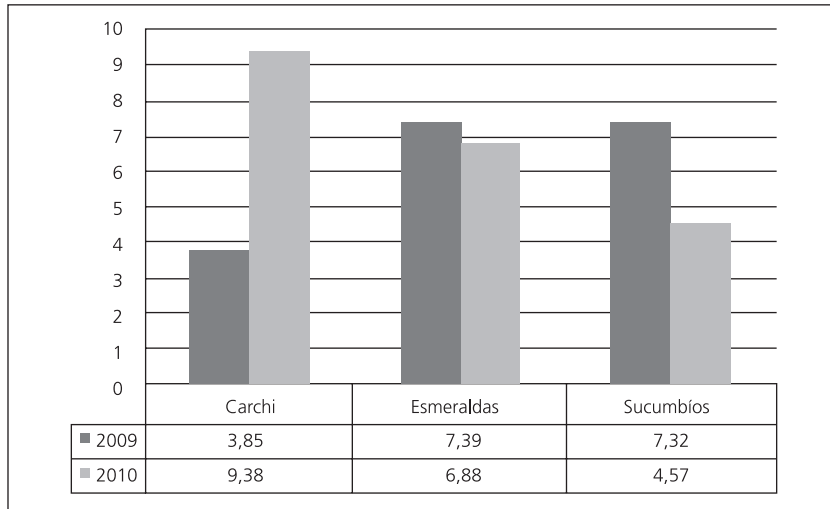
Impunidad en la frontera norte de Ecuador

Para tener una aproximación respecto de los niveles de impunidad en las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos con relación a los delitos contra la vida, se ha contrastado las cifras de las denuncias no desestimadas con relación a las sentencias resueltas por la Fiscalía, durante los años 2009 y 2010.

En el Gráfico N.º 4 se evidencia que durante el año 2009, en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos se ha resuelto el doble de las denuncias no desestimadas con relación a la provincia de Carchi.

Durante el año 2010 se observa un comportamiento distinto, en el cual la provincia de Sucumbíos, seguida de Esmeraldas, muestra una reducción importante en la tasa de respuestas dadas por el sistema frente a las denuncias presentadas. Sin embargo, la provincia de Carchi presenta un marcado ascenso en cuanto a las sentencias resueltas por la Fiscalía.

Gráfico N.º 4
Delitos contra la vida 2009-2010



Fuente: Fiscalía General del Estado, 2009 - 2010

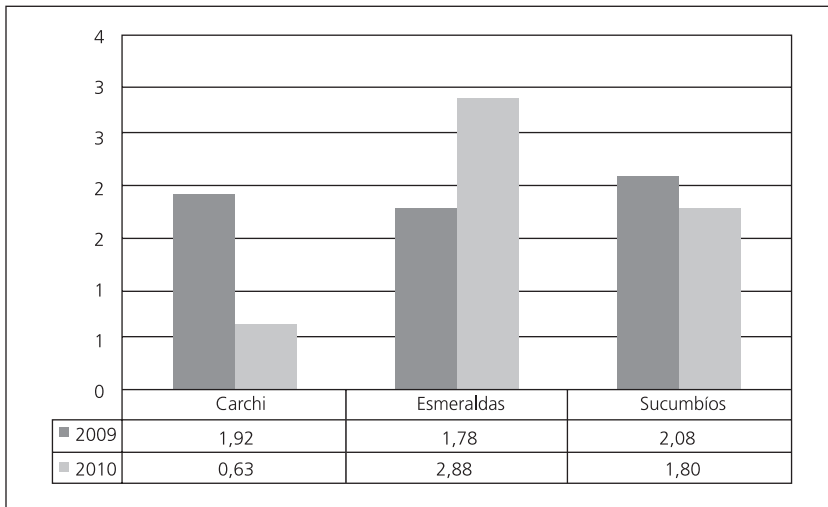
Elaboración: Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO - sede Ecuador

Con relación a los niveles de impunidad en delitos contra la propiedad, se puede señalar que, durante 2009, las denuncias no desestimadas frente a las sentencias resueltas por la Fiscalía en las provincias fronterizas de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos tuvieron un comportamiento similar. Esto podría demostrar –entre otras cosas– la ineficiencia del sistema en la resolución de los casos relacionados con este tipo de delitos.

En 2010, se evidencia un comportamiento distinto al año anterior. Así, en la provincia de Esmeraldas se observa un incremento significativo en la tasa de respuestas dadas por el sistema en el caso de delitos contra la propiedad. Esto es aún más evidente si lo comparamos con las provincias de Sucumbíos y Carchi.

Por último, en un intento por establecer una relación entre las tasas de respuestas dadas en el caso de delitos contra la vida y delitos contra la propiedad, podemos observar que durante el año 2009, los delitos contra la vida –principalmente en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos– obtuvieron un mayor nivel de respuestas en relación a los delitos contra la propiedad.

Gráfico N.º 5
Delitos contra la propiedad 2009-2010



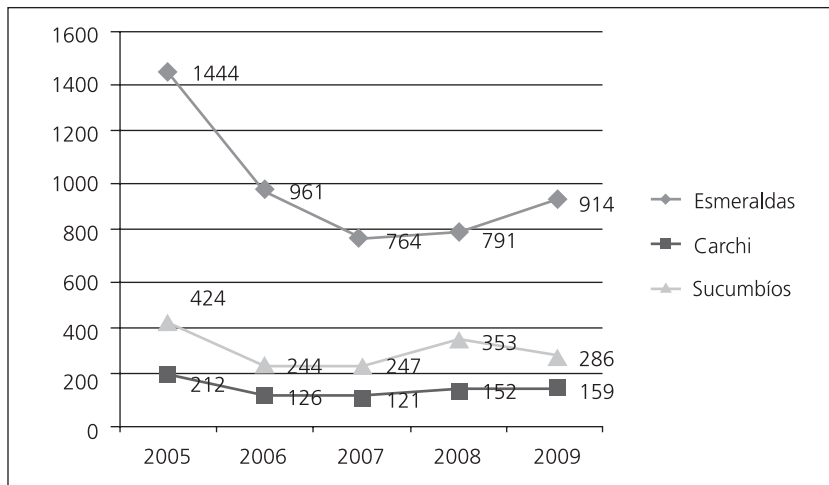
Fuente: Fiscalía General del Estado, 2009-2010

Elaboración: Programa de Estudios de la Ciudad

Denuncias en la frontera

La evolución histórica sobre delitos contra las personas en las tres provincias fronterizas del norte de Ecuador está marcada tanto por la realidad heterogénea entre provincias como por la intervención del Estado. Los años precedentes al 2007 evidencian cifras elevadas en el número de denuncias; sin embargo, a partir del 2007, existe una disminución en el número de denuncias, lo cual puede ser explicado por motivos diversos, tomando en cuenta la complejidad de la zona. Desde 2007 hasta 2009 en Esmeraldas, hay un incremento de este tipo de delitos, lo cual puede explicarse a partir de un desplazamiento de la violencia desde Carchi y Sucumbíos, pues Esmeraldas es una provincia con instituciones públicas y de la sociedad civil aún más débiles. Sucumbíos presenta un incremento en el 2008 y una disminución para el 2009. Carchi mantiene cifras totales sobre delitos contra las personas con un incremento moderado, pero menor a la media nacional.

Gráfico N.º 6
Delitos contra las personas en Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos
entre 2005-2009



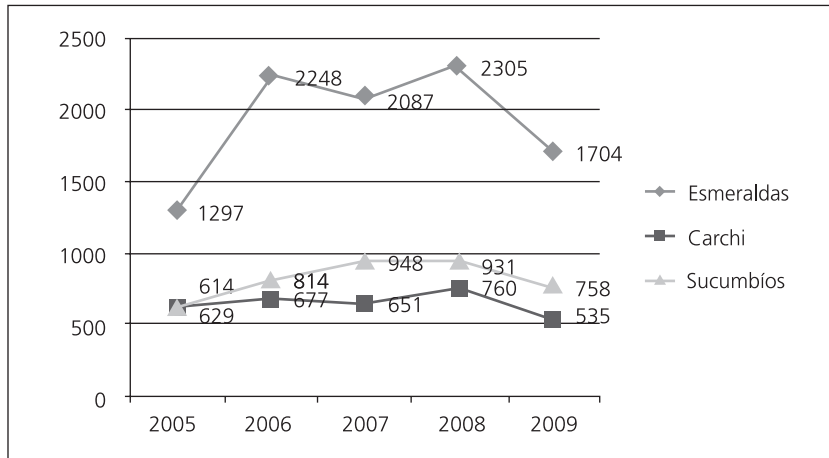
Fuente: Policía Judicial, 2005-2009

Elaboración: Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO - sede Ecuador

En las tres provincias fronterizas existe un incremento constante del número de denuncias. Pero hay que resaltar que las cifras de Esmeraldas duplican las cifras de las otras dos provincias fronterizas. De igual manera, es necesario mencionar que por tratarse de áreas geográficas mayoritariamente rurales, el número de denuncias por abigeato es uno de los más elevados dentro de los delitos contra la propiedad.

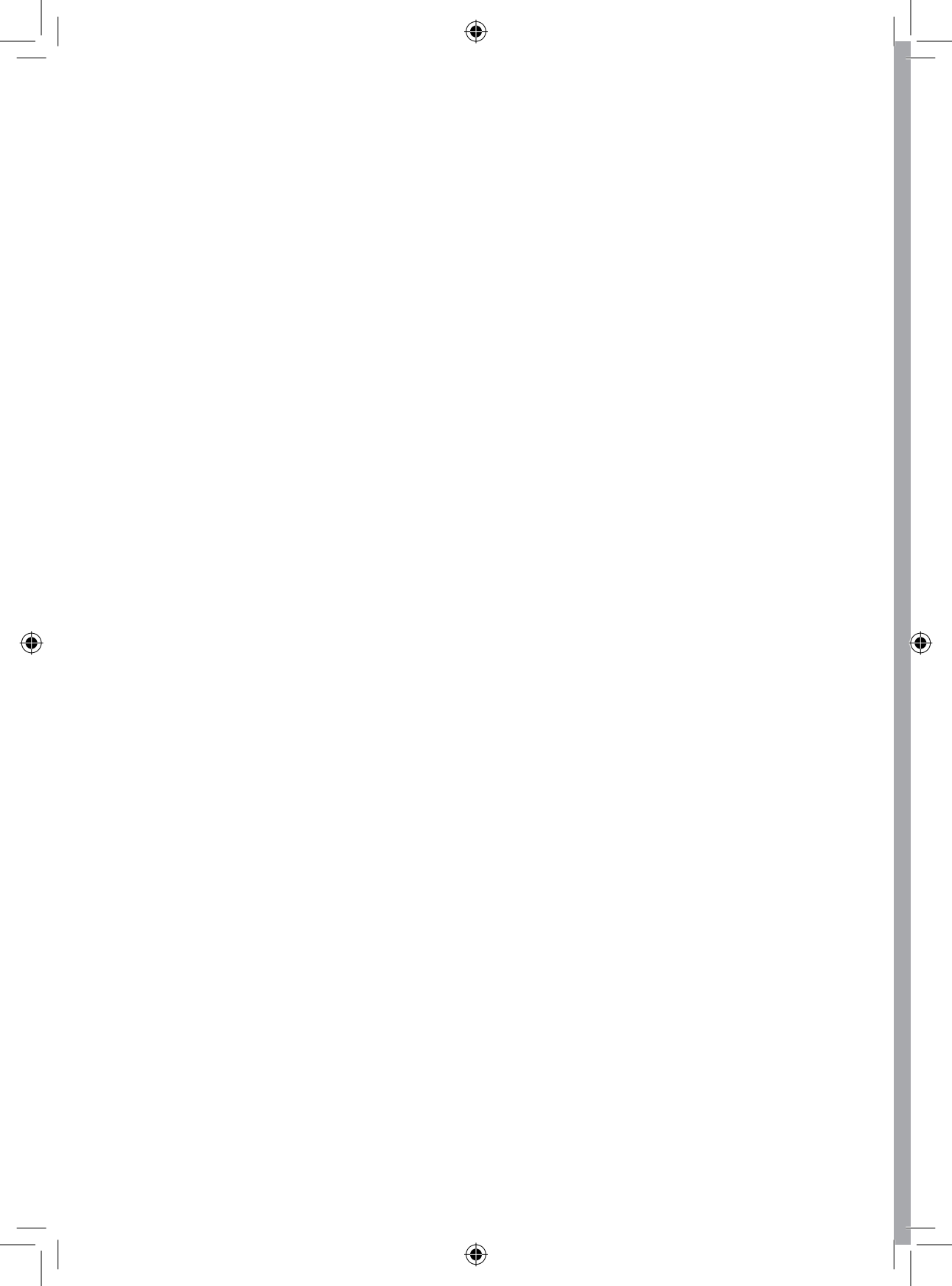
En el 2008 se observan las cifras más altas en las tres provincias. Sin embargo, en el 2009, existe una marcada disminución. Esta reducción puede responder a la medida adoptada a nivel nacional, que establece como monto mínimo para poder poner una denuncia, la cantidad de 654 USD. Luego, se estableció una reforma que parte de 218 USD. Las denuncias por delitos contra la propiedad inferiores a este valor no son receptadas ni en las Fiscalías ni en la Policía Judicial, sino en las comisarías. Cabe mencionar que esta disposición estimuló la reducción de denuncias en la sociedad ecuatoriana, lo cual incide en el conocimiento real de la información sobre delitos contra la propiedad.

Gráfico N.º 7
Delitos contra la propiedad en Esmeraldas, Carchi y Sucumbios entre 2005-2009

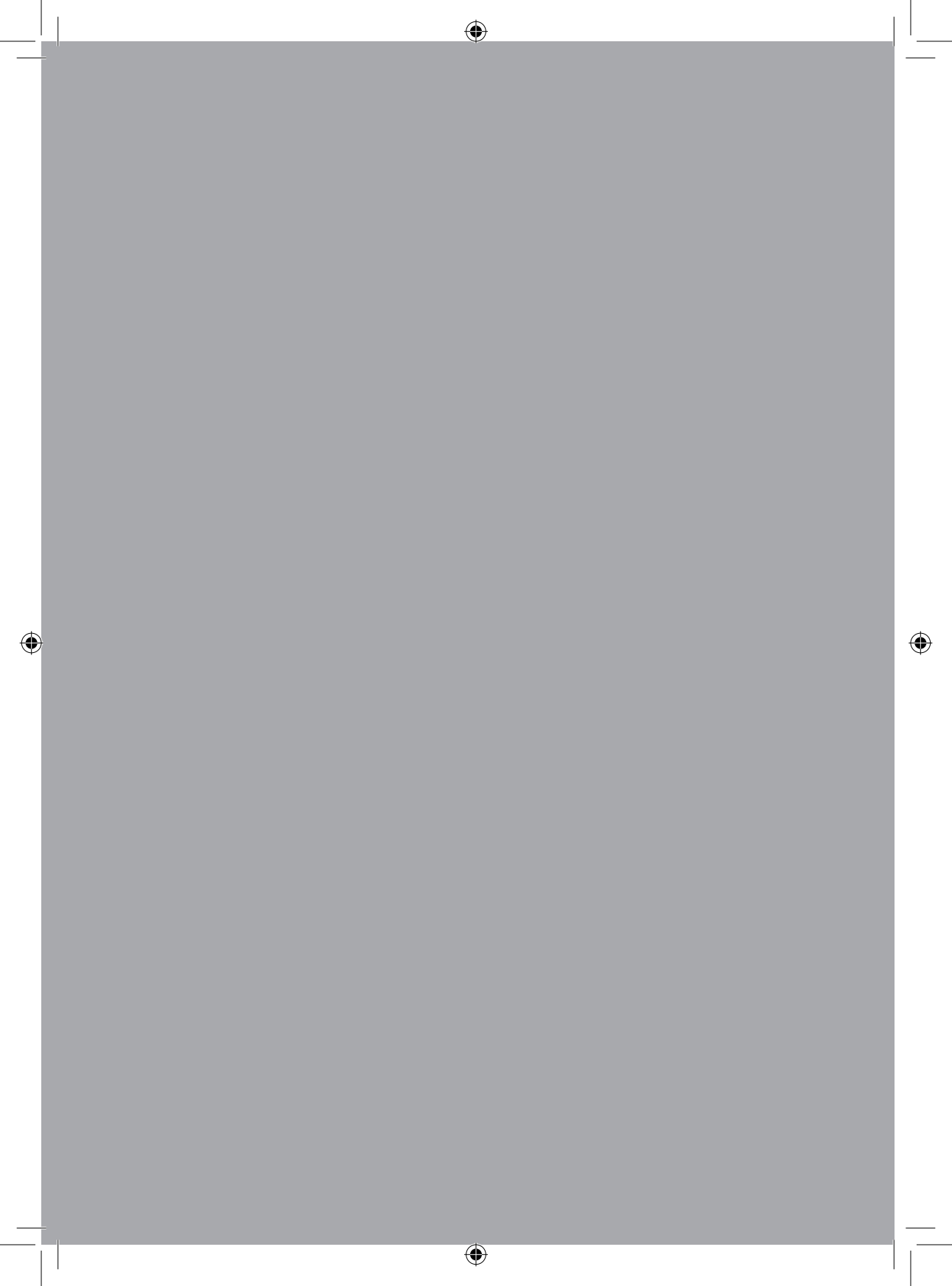


Fuente: Policía Judicial, 2005-2009

Elaboración: Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO - sede Ecuador



Perfiles



Gobierno Provincial del Carchi

Principales iniciativas

En el 2006, el Gobierno Provincial del Carchi acoge la propuesta de FLACSO e ICLEI-LACS para la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana.

Los datos que maneja este observatorio provienen de fuentes primarias gracias a la coordinación entre el Gobierno Provincial del Carchi e instituciones como el Ministerio Fiscal, Comisaría de la Mujer, Gobernación y la Policía.

Proyectos a futuro

En materia de seguridad, sus proyectos consisten en: conformar observatorios cantonales de seguridad. El prefecto presentará esta propuesta una vez que las autoridades elegidas se posesionen de sus cargos. Se espera que la información que genere el observatorio cuente con datos provinciales.

Además, realizar un proyecto en conjunto entre la Fiscalía y organizaciones sociales como la Federación de Barrios para crear el Comité de Seguridad Ciudadana Provincial y diseñar un plan de seguridad provincial. El observatorio se convertiría en una herramienta de este comité.

Publicaciones

Boletín “Observatorio de Seguridad Ciudadana del Carchi” (2008). GPC-FLACSO-ICLEI

Asamblea Permanente de Derechos Humanos APDH del Ecuador

Fecha de creación: Año 2000

El Programa de Frontera del APDH inicia su trabajo a propósito del Plan Colombia. Se ha enfocado en capacitar a las poblaciones de Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas sobre derechos humanos y exigibilidad de derechos.

Principales iniciativas

El fortalecimiento de las organizaciones que forman la Red Fronteriza de Paz.

Proyectos a futuro

El segundo semestre de este año, el APDH socializará las leyes que se aprueben por el Legislativo. Además, trabajarán en el fortalecimiento de los mecanismos de participación y comunicación interna de las distintas organizaciones que tiene cada una de las provincias fronterizas.

Publicaciones

Asamblea Permanente de Derechos Humanos APDH Ecuador (2009). *En Voz Alta*, Quito-Ecuador, 46 páginas.

Asamblea Permanente de Derechos Humanos APDH Ecuador (2008). *Bandera Blanca*, Quito-Ecuador, 56 páginas.

Red Fronteriza de Paz

Fecha de creación: Diciembre de 2005

Miembros de la Red Fronteriza de Paz

La Red Fronteriza de Paz se conforma por las redes fronterizas de paz de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas.

Las asociaciones colombo-ecuatorianas Manos Amigas y Caminos de Vida trabajan conjuntamente con la Red Fronteriza de Paz, en la búsqueda de mejores relaciones entre las zonas fronterizas de Ecuador y Colombia.

Principales iniciativas

Consensuar con los diferentes ministerios del Gobierno ecuatoriano que la zona de frontera norte sea prioritaria para reducir los índices de pobreza e inseguridad.

La Red Fronteriza de Paz propuso que en algunas localidades se hicieran consultas simbólicas para saber si la gente estaba de acuerdo en declararse *territorio de paz*. De este proceso, surgió la iniciativa de que las provincias fronterizas sean declaradas *territorios de paz* en la Asamblea Constituyente, y se declaró al Ecuador entero como tal.

Unidades Comunitarias de Comunicación en Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos.

Reciben apoyo de

Asamblea Permanente de Derechos Humanos APDH del Ecuador: aporta en el fortalecimiento de sus organizaciones. Además, colabora en la construcción de niveles de comunicación e interlocución para fortalecer a la Red Fronteriza de Paz.

Proyecto Atención integral para niños, niñas y adolescentes HIFAFAS

Nombre de la organización: Vicariato Apostólico de San Miguel de Sucumbíos

Ubicación: Provincia de Sucumbíos, Cantón Lago Agrio, Parroquia Nueva Loja

Área de intervención geográfica: Lago Agrio, Shushufindi y Cascales

Modalidades de atención: apoyo familiar, acogimiento familiar y acogimiento institucional

Metas

Garantizar la prevención, restitución y exigibilidad de derechos a niños, niñas y adolescentes, mediante modalidades de atención directa o con terceros.

Contribuir al funcionamiento en red de los servicios locales requeridos para la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Logros

Las familias atendidas fortalecen su rol de protección en cuidado y afecto.

Las familias acogientes brindan un ambiente familiar y practican el buen trato.

El 85% de las familias biológicas de niños, niñas y adolescentes atendidos cuentan con seguimiento y acompañamiento del equipo técnico, aun fuera de la provincia, y en coordinación con otras instancias.

Dificultades

Poca participación de familias para acogimiento.

Retraso en el envío de recursos económicos por parte del Estado, lo cual dificulta el trabajo para la atención de niños, niñas y adolescentes.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Ejes de acción de ACNUR en el Ecuador

Con el Gobierno ecuatoriano

Trabajo conjunto para aumentar visibilidad de la situación humanitaria en la frontera norte y para movilizar recursos local e internacionalmente.

Apoyo para diseñar y aplicar planes de contingencia en caso de llegadas numerosas de desplazados.

Brinda asistencia técnica y financiera a la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en recepción y análisis de las solicitudes de asilo, entrevistas, emisión y entrega de carné de refugiado, recepción de apelaciones, y otros trámites relativos a la condición de refugiado. Trabaja en Quito, Lago Agrio, Cuenca.

Con la población refugiada

Informar y orientar para que las personas puedan solicitar asilo ante el gobierno ecuatoriano.

Entrega de asistencia humanitaria limitada y temporal.

Apoyo con créditos, capacitación, asistencia psicológica y otras ayudas para fomentar su integración.

Con la población ecuatoriana

Apoyo con proyectos a comunidades receptoras.

Información a la opinión pública sobre la situación, y trabajo con autoridades locales para ejecución conjunta de proyectos.

Con la sociedad civil

Una serie de ONG conforman la red de socios de ACNUR en el Ecuador. Con la sociedad civil, ACNUR participa en espacios de incidencia y promueve esfuerzos para conseguir mejor acceso de la población refugiada a sus derechos.

Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes Ecuador (SJRM)

Áreas de trabajo directo

Asesoría jurídica: realizan asesorías, orientación y patrocinio de casos relacionados con movilidad humana, mediante atención directa y gratuita a las personas que acuden para informarse sobre temas legales. Acompañamiento y ayuda en casos de derecho civil. Sin embargo, en casos de derecho penal sólo brindan acompañamiento.

Atención educativa y psicosocial: impulsan en el sistema educativo formal la creación de espacios de participación a partir de la temática de movilidad humana, sensibilizando a la comunidad educativa, proponiendo la enseñanza desde un discurso no estigmatizante, integrando en el sistema educativo a los diversos actores de la comunidad y construyendo materiales que apoyen el trabajo de maestros en el aula.

Fortalecimiento de organizaciones de base: acompañamiento de manera individualizada de los procesos organizativos locales, regionales y nacionales

de organizaciones de base (conformadas por inmigrantes, familiares de migrantes, refugiados, afrodescendientes, mujeres y jóvenes). Conjuntamente con los actores involucrados, construyen herramientas de gestión, conocimiento y elaboración de proyectos, planes operativos y estratégicos. Trabajan en San Lorenzo, Esmeraldas, Sucumbíos, Ibarra, Orellana, Machala, Azuay, Cañar, Guayaquil.

Áreas de apoyo

Incidencia política: se sistematizan y analizan las experiencias del trabajo de campo. Hay atención directa para formular y proponer cambios en las estructuras políticas y de toma de decisiones, a fin de promover marcos normativos y políticas públicas en el ámbito de la movilidad humana con un enfoque de derechos humanos. En trabajo conjunto con incidencia política se busca posicionar el discurso en los medios de comunicación.

Comunicación: elaboran, complementan y actualizan análisis de reflexión globales sobre la información relacionada con movilidad humana, emitida por los medios de comunicación. Se realiza un seguimiento de los principales temas tratados por los medios de comunicación en relación al tema de migración y refugiados.

Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE)

La Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE) fue creada el 12 de septiembre de 1999 durante el Primer Congreso Nacional de Mujeres Negras del Ecuador. En enero del 2000, se conformó la Coordinadora de Mujeres Negras en Esmeraldas.

Objetivo general

Insertar a la mujer negra en los diversos ámbitos de desarrollo social, político, cultural, ambiental y económico, mediante la constante participación y búsqueda de incidencia en las políticas públicas.

Objetivos específicos

- Valorización y visibilización de la cultura afro y fortalecimiento de los procesos organizativos de las mujeres negras.
- Ejecución de varios proyectos de capacitación.

Alianzas estratégicas

Colabora con varias organizaciones que luchan para impulsar los derechos de las mujeres. Es parte de la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora. Además, colabora con la ONG italiana Cooperazione Internazionale (COOPI) en la ejecución de proyectos cofinanciados por la Unión Europea con el fin de visibilizar al pueblo afroecuatoriano y a las mujeres negras, fomentar las actividades productivas, sensibilizar en el tema de discriminación y racismo, y apoyar en la recopilación de información y documentación sobre la condición de los afroecuatorianos y en particular de las mujeres.

Proyectos

- Instauración de Microempresas Manuales Productivas, mediante bancos comunales en 16 organizaciones de base de la CONAMUNE Esmeraldas.
- Mirada Negra, en colaboración con la *Red MAAD y COOPI*. Con la finalidad de desarrollar a nivel local, nacional y regional iniciativas de promoción de la cultura afro-latinoamericana.
- Casa de la Mujer Negra, ubicada en San Lorenzo, brinda servicios de coordinación, acogida, atención legal y psicológica. Además, elabora proyectos de desarrollo social, político y económico.

Cámara de Comercio de Tulcán

El trabajo de la Cámara de Comercio de Tulcán en materia de seguridad ciudadana se enfoca en el plan Tu local protegido. Este plan constituye un servicio adicional de la Cámara de Comercio para sus afiliados, mismo que se ha ejecutado en Tulcán desde el mes de marzo de 2009. El apoyo y la asistencia técnica para la implementación del plan fueron proporcionados por la Cámara de Comercio de Quito.

Componentes

Sistema de auxilio: este sistema funciona mediante la activación de botones de pánico a los que tienen acceso los socios. Una vez presionado un botón, entra en acción la Cámara de Comercio de Tulcán, con la asistencia oportuna del motorizado y de la Policía Nacional. El promedio de llegada del motorizado es dos minutos. Cuentan con monitoreo las 24 horas. Actualmente, están gestionando un convenio con la Policía para que, dado que la información es directa, se aseguren que acudirán rápidamente. Participan también, amigos o familiares del socio a quienes les llegará un mensaje de texto, informándoles sobre el suceso en el local comercial, y puedan recibir ayuda oportuna.

Capacitación: las jornadas de capacitación son gratuitas y trabajan temas sobre manejo de mercadería, prevención de delitos, protección personal, entre otros. Esta capacitación se dicta en las instalaciones de la Cámara de Comercio, en coordinación con el Grupo de Operaciones Especiales (GOE).

Apoyo Legal: una vez producido un delito en un local comercial, la Cámara cuenta con abogados a disposición de los socios. Los abogados acuden al lugar del local, brindan asesoría y se hacen responsables de las acciones necesarias desde la denuncia hasta la recuperación de mercadería e incluso de realizar un seguimiento a la sentencia del delincuente.

Programa de Estudios de la Ciudad FLACSO - sede Ecuador

Dentro de la línea de investigación de Seguridad Ciudadana y Violencia, el Programa de Estudios de la Ciudad (PEC) ha desarrollado varias actividades e investigaciones:

Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana

En la actualidad, las zonas fronterizas se han convertido en puntos estratégicos que asumen la función de intermediación entre el delito que se organiza globalmente y su ejecución que se expresa localmente; es decir, se trata de una delincuencia con organización global y acciones locales. En este contexto, se enmarca este proyecto de investigación cuyo objetivo es reflexionar acerca de las dinámicas de la violencia fronteriza y sus expresiones a nivel local; al mismo tiempo se busca plantear una serie de recomendaciones de política pública, que permitan a las autoridades e instituciones locales dar respuesta a los problemas de inseguridad en la zona.

Observatorios de Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte. Agenda Local 21

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, Secretaría Regional para América Latina y El Caribe (ICLEI), bajo el auspicio del IDRC, han venido impulsando la creación de tres Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana en las tres provincias de la frontera norte (Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos) con el objetivo de proveer herramientas técnicas para la toma de decisiones en políticas de seguridad ciudadana acordes a la realidad local de esa región.

Publicaciones

Boletín Ciudad Segura: es una publicación que aborda, en cada edición, una problemática distinta vinculada a la seguridad ciudadana a nivel de Ecuador y América Latina.

Boletín Fronteras: Es una publicación que busca difundir las problemáticas que se desarrollan en las poblaciones de frontera. Busca generar elementos para la construcción de un debate alrededor de temas fronterizos y plantear propuestas para el diseño de políticas públicas de seguridad. Si bien la frontera norte de Ecuador es la de mayor tratamiento en el boletín, también aborda los conflictos que se desarrollan en otras fronteras latinoamericanas.

Colección Ciudadanía y Violencias: está conformada por 12 libros, cuyo objetivo es constituirse en una base bibliográfica que contribuya al conocimiento y debate sobre temas relacionados a la seguridad ciudadana a nivel mundial, en América Latina, la región Andina y contextos locales más específicos.

URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana: es una publicación cuatrimestral. Fundada en el año 2007, la revista busca ser una herramienta para la reflexión crítica, debate, actualización de conocimientos, investigación y consulta, destinada tanto a la comunidad científica como a otros actores involucrados en la lucha contra la violencia y al desarrollo de políticas de seguridad ciudadana en América Latina.

Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) Universidad Andina Simón Bolívar

El Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, es un espacio académico para el debate, intercambio de opiniones y experiencias, orientado a contribuir al desarrollo y consolidación de la democracia y el estado social de derecho. Así como a la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los distintos países de América Latina. El PADH cuenta con tres componentes: educación, investigación y difusión.

Educación

Hasta este momento, el PADH ha realizado cuatro cursos de Especialización Superior en derechos humanos contando con un total de 111 estudiantes provenientes de todos los países andinos. También, ha desarrollado dos cursos de Maestría y Diploma Superior en derechos humanos y democracia en América Latina, contando con un total de 43 estudiantes provenientes de 11 países de América Latina y Europa.

Investigación

El PADH impulsa el desarrollo de investigaciones, desde tres espacios distintos: fondo de investigaciones de la universidad, investigaciones con apoyo internacional y apoyo financiero a tesis de estudiantes. Sus líneas de investigación son: movilidad humana y derechos humanos; género y justicia constitucional; derechos sexuales y reproductivos; experiencias de defensa y protección de derechos humanos y educación en derechos humanos. Además, han participado con otras organizaciones en la elaboración de informes alternativos a los Comités de Naciones Unidas, para vigilar el cumplimiento de la Convención de Derechos de los Trabajadores Migra-

torios y sus Familias y de la Convención de Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Difusión

Sitio web del PADH El Centro de Referencia

Se ha constituido un Centro de Referencia Informativa en línea, que dispone de un fondo documental específico sobre derechos humanos, al cual se puede acceder a través del sitio web del PADH. Se trata de un espacio interactivo de sistematización de documentos, investigaciones y experiencias desarrolladas en los países de América Latina, con énfasis en el área andina.

Publicaciones

Se ha generado una línea de publicaciones a partir de estudios realizados por docentes y alumnos del programa, como también de la sistematización de conferencias regionales así como la elaboración de manuales de capacitación.

Revista electrónica *Aportes Andinos*

El PADH cuenta con la revista electrónica cuatrimestral *Aportes Andinos* destinada a propiciar debates e intercambios de experiencias sobre aspectos particularmente importantes para nuestra región en el ámbito de los derechos humanos.

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH

El trabajo de INREDH en la frontera norte empieza en 2001, al conformarse el Observatorio Internacional por la Paz (OIPAZ) integrado por varias organizaciones como: Comité Ecuménico de Derechos Humanos (CEDHU), Fundación Regional de Derechos Humanos (INREDH), Servicio Paz y Justicia del Ecuador (SERPAJ) y el Programa Andino de Derechos humanos (PADH) de la Universidad Andina Simón Bolívar.

El Observatorio nace para realizar un diagnóstico inicial sobre la situación de los derechos humanos en la zona fronteriza. Para realizar este diagnóstico se contó con el apoyo de varias organizaciones de las provincias fronterizas y con un investigador por provincia.

Del trabajo del Observatorio se identifica que los efectos del plan Colombia en la línea de frontera afectan directamente la salud, la seguridad alimentaria, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, además de denunciar y dar seguimiento a los efectos directos del Plan Colombia en línea de frontera, se analizan sus alcances a nivel nacional.

Actividades y servicios generales de INREDH

Prevención y capacitación: se brinda capacitación a diferentes grupos sociales como organizaciones barriales, promotores indígenas y afrodescendientes, detenidos/as, autoridades, grupos de profesionales, organizaciones eclesiales de derechos humanos, sectores académicos y otros.

Atención, asesoría y patrocinio: se asumen casos de violaciones a los derechos humanos en ámbitos como el ejercicio de garantías constitucionales (derecho a la reparación, amparo) y otros casos paradigmáticos sobre los cuales se pueden levantar opinión pública, debate y propuestas aplicables a temas similares.

Investigaciones: se realizan investigaciones que profundizan en problemáticas que afectan la vigencia de los derechos humanos y se presentan propuestas para enfrentar un estado de inequidad y así aportar a la construcción de una cultura de respeto a estos derechos. También se investiga sobre temas como el sistema carcelario, tortura, reparación integral, legislación, movilidad humana, salud sexual y reproductiva, discriminación, libertad de culto y otros.

Iglesia de San Miguel de Sucumbíos (ISAMIS)

La Iglesia de San Miguel de Sucumbíos (ISAMIS) ha aportado en la frontera norte de Ecuador en la consolidación de ‘fronteras vivas’ con los equipos misioneros que están presentes en los lugares más apartados; especialmente en el Río San Miguel y en Puerto El Carmen de Putumayo, promoviendo valores como la fraternidad y solidaridad.

Objetivos sobre derechos humanos y movilidad humana

- Fortalecer programas de atención humanitaria y de desarrollo integral para refugiados, desplazados y migrantes.
- Fortalecer los programas de atención, prevención y defensa de los derechos de: mujeres, ancianos, niños y niñas y víctimas del maltrato familiar.
- Mejorar los programas de educación, prevención y defensa de las tierras y del ambiente.
- Acompañar a las comunidades en la lucha por la defensa de sus tierras.
- Impulsar un nuevo concepto de seguridad ciudadana, basado en un proceso de desarrollo humano integral.
- Acompañar programas que promuevan el respeto a los derechos de las personas privadas de libertad e impulsar su inserción.

Defensa de los derechos humanos

ISAMIS, con el acompañamiento de monseñor Gonzalo López Maraón, ha trabajado por la defensa de los derechos humanos principalmente en:

- La defensa de los derechos de los campesinos, cuando en 1985 (gobierno de Febres Cordero) se quiso entregar gran parte de las tierras de los cantones de Lago Agrio y Shushufindi a compañías palmicultoras extranjeras.
- Lucha por los derechos y equidad de género, acompañando a las organizaciones de mujeres. Además, lucha por la creación de la Comisaría de la Mujer en Sucumbíos.
- Creación del Frente de defensa de la Amazonía, que junto a otras instituciones apoyaron el juicio a la Texaco por abusos y daños culturales, sociales, económicos y ambientales causados por la compañía en su etapa de explotación petrolera.
- Organización de albergues y asistencia junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y otras instituciones, para la acogida de personas colombianas en situación de refugio y desplazados ecuatorianos de la zona de frontera.
- Denuncia permanente sobre daños causados por las fumigaciones del Plan Colombia, la situación de violencia y los abusos contra los derechos humanos desde el año 2000.
- Además, ISAMIS ha trabajado por el reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos indígenas de la Amazonía, principalmente apoyando a la legalización de sus territorios, la educación bilingüe y la conservación de su cultura.

COOPI - Cooperazione Internazionale

La organización Cooperazione Internazionale (COOPI) es una organización no gubernamental italiana que opera en el campo de la cooperación internacional en Ecuador desde 1967 y que, desde hace más de cinco años, apoyada por ACNUR, está permanentemente presente en la frontera norte ecuatoriana junto a los refugiados colombianos y las comunidades ecuatorianas más marginadas. Sus principios se sustentan en:

- Hacer de la cooperación internacional una herramienta en la lucha compartida contra la pobreza y la injusticia social.
- Trabajar por una cooperación de corte humanista que grave en torno al concepto de ciudadanía y la integralidad de sus derechos.
- Oponerse al recurso de la guerra.

Enfoque de trabajo de COOPI en el área de frontera

Su trabajo se enmarca en el contexto del programa Fronteras Solidarias, parte fundamental del Plan de Acción de México, el cual apunta a fortalecer la protección de los refugiados. Dicho Plan promueve soluciones duraderas de integración de los refugiados en los países receptores gracias a programas que fortalezcan las capacidades de las comunidades de estos últimos.

Integración a partir del reconocimiento de la diferencia y caracterización del otro como sujeto social. Esto porque la integración como simple proceso de asimilación, sin previo reconocimiento de las diferencias o de la otredad, genera solo una imagen del otro visto como víctima.

Instrumentos de trabajo

Proyectos de Protección, Apoyo Comunitario e Integración (PACI). Dichos proyectos se enfocan en dar respuesta a necesidades básicas insatisfechas, mediante el apoyo a iniciativas microempresariales locales y el for-

talecimiento de las capacidades institucionales de los actores locales, para que éstos estén más preparados para recibir poblaciones en búsqueda de protección internacional.

Perspectivas

Consolidar las experiencias piloto de reapropiación territorial.

Realizar esfuerzos puntuales en comunidades donde la eficiencia y eficacia de un tipo de intervención puede ser medida y mediatizada.

Reapropiación comunitaria de un lenguaje y forma de problematizar la realidad.

Proyecto Fronteras Productivas

El Proyecto Cadenas Productivas Sostenibles en la Frontera y Amazonía Norte del Ecuador (Fronteras Productivas) que considera acciones en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Napo y Orellana, nace de una iniciativa conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fideicomiso Ecuatoriano de Cooperación para el Desarrollo (FECD), apoyado y financiado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

Metas y propósitos

Este proyecto promueve la reducción de la pobreza e inequidad, y la implementación de procesos sostenibles para el desarrollo de las comunidades participantes mediante el fortalecimiento de sus capacidades locales con el fin de: i) identificar, planificar y manejar exitosamente cadenas productivas que generen ingresos, basados en la autogestión comunitaria, ii) promover la participación de la mujer, y iii) generar acciones que sean amigables con el medio ambiente. El proyecto apoyará el desarrollo de estas acciones en

seis provincias de las regiones de la frontera norte y la Amazonía del Ecuador, alcanzando a 18 000 familias pobres como participantes directas en un período de tres años.

Resultados Esperados

El proyecto busca lograr mejoras relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a nivel local y regional, especialmente con respecto a la reducción de la pobreza, igualdad de género y participación de la mujer y la sostenibilidad del medio ambiente. Por lo tanto, contribuirá a reducir la vulnerabilidad que caracteriza a las regiones de la frontera norte y la Amazonía norte del Ecuador. En estas áreas, el proyecto contribuirá a lograr un aumento significativo y medible en los niveles de ingresos de los sectores vulnerables, especialmente de las mujeres, y así ayudar a disminuir los niveles de extrema pobreza y la desnutrición en la región. Promoverá y asegurará la protección y el uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales.

Componentes del proyecto

La implementación incluye tres componentes principales: (a) apoyo para la generación de demanda y pre-inversión; (b) financiamiento y soporte técnico local en cadenas productivas sostenibles; y, (c) aprendizaje, gestión del conocimiento y evaluación. También se desarrollarán planes de coordinación con el PDP-FN para asegurar sinergias de acuerdo a las metas del Programa de Desarrollo y Paz en la frontera norte.

Algunos indicadores

En total, 18 000 familias en seis provincias del norte del Ecuador han incrementado sus ingresos y han mejorado sus vidas a través de la implementación de doce subproyectos.

Las mujeres se empoderan y logran mejor ejercicio de sus derechos mediante su participación en cadenas productivas sostenibles de valor agregado.

Se mantienen ecosistemas a través de la incorporación de las mejores prácticas en cadenas productivas sostenibles de valor agregado.

Programa Fronteras Abiertas

El Programa Fronteras Abiertas es cofinanciado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia (Cooperación italiana para el desarrollo), Regiones Italianas, y promovido por el Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI) y el Instituto Italo Latino-Americano (IILA). Su objetivo es la construcción de una Red Interregional para la cooperación transfronteriza e integración latinoamericana a través del fortalecimiento de los gobiernos intermedios.

Dado que la dimensión territorial del desarrollo y la integración regional han pasado a formar parte de la agenda política de los países latinoamericanos en los últimos años, el proyecto impulsa el avance en los procesos de descentralización, así como el fortalecimiento de los gobiernos intermedios y la creación de redes entre ellos. Así, se trata de un modelo de integración concebido ‘desde abajo’ que puede compensar las deficiencias de las medidas que se toman ‘desde arriba’.

La construcción de la Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana se basa en la transferencia del conocimiento adquirido por las regiones italianas en algunas áreas temáticas, consideradas prioritarias en el marco de los objetivos del programa.

Áreas de acción

Las acciones apuntan a crear y fortalecer redes entre los gobiernos intermedios de áreas de frontera del continente latinoamericano. En base al estudio de factibilidad realizado en 2006, se han elegido como primeras áreas geográficas de intervención algunos territorios caracterizados por la pre-existencia de dinámicas y experiencias de cooperación transfronteriza,

o por la presencia de áreas temáticas y oportunidades que podrían ser la semilla de un proceso de integración. Actualmente, las áreas en las que el programa Fronteras Abiertas está trabajando más intensamente son las siguientes:

- Región transfronteriza Bolivia - Chile - Perú
- Región transfronteriza Ecuador - Perú
- Región transfronteriza El Salvador - Guatemala - Honduras (Trifinio)
- Región transfronteriza El Salvador - Honduras - Nicaragua (Golfo de Fonseca)
- Región transfronteriza Argentina - Brasil - Paraguay

Formación

El sistema de formación a distancia del Programa Fronteras Abiertas es una plataforma de comunicación, información y difusión del conocimiento acerca de los temas de la cooperación transfronteriza. Se trata de un espacio virtual que permite la interacción a distancia sin costo y en total libertad.

Proyecto de Fomento de Seguridad Integral en Frontera Norte FOSIN

El proyecto Fomento de Seguridad Integral en Frontera Norte (FOSIN) es una iniciativa del Gobierno ecuatoriano, financiado por la Unión Europea y ejecutado por la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ). Esta iniciativa se enmarca en el trabajo desarrollado por Plan Ecuador como política del Estado que concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y desarrollo. La duración del proyecto es de dieciocho meses, que concluyen en enero de 2012.

El proyecto FOSIN está orientado a desarrollar líneas de apoyo a la acción pública en la frontera norte en tres temas:

- Seguridad ciudadana en la zona transfronteriza con Colombia
- Promoción de una cultura de paz, acceso a derechos constitucionales, fortalecimiento institucional y fomento de diálogo
- Imagen de la frontera norte como zona con potencial de desarrollo

Objetivo

Promover una región fronteriza de paz y desarrollo, y contribuir a la reducción de violencia e inseguridad en la frontera norte del Ecuador.

Componentes

El proyecto FOSIN está organizado en tres componentes.

- *Componente 1:* fortalecimiento de capacidades del Estado y de la sociedad para contrarrestar la situación crítica de seguridad en la frontera norte.
- *Componente 2:* mejoramiento de mecanismos de protección y asistencia a víctimas de la violación de derechos humanos en la frontera norte.
- *Componente 3:* fomento de los procesos de diálogo para la convivencia pacífica entre la población de la frontera norte, autoridades locales y nacionales, promoviendo las potencialidades de la región y agendas binacionales de desarrollo.

Resultados

Al final del proyecto se espera haber obtenido las siguientes metas:

- Instalación y funcionamiento de, por lo menos, ocho Consejos de Seguridad Ciudadana Municipal, bajo el liderazgo de los Gobiernos Municipales.

- Un Observatorio de Seguridad en funcionamiento para las cuatro provincias de la Zona 1 de Planificación, manejado por las respectivas Gobernaciones.
- Implementación de proyectos de Generación de Ingresos para personas víctimas de violencia.
- Instalación en colegios de la frontera norte de los Códigos de Convivencia Pacífica y aumento de la capacidad del Ministerio de Educación al respecto.
- Apoyo a, por lo menos, dos Gobiernos Municipales en la implementación de Ordenanzas Contra la Violencia de Género.
- Implementación de una Unidad de Género en un Municipio de la frontera norte.
- Producción y difusión de una teleserie, así como de otros productos Comunicacionales y Culturales sobre la frontera norte.
- Apoyo al Ministerio de Justicia, DD. HH. y Cultura en su proceso de desconcentración.
- Fortalecimiento de la capacidad del Estado ecuatoriano en el diseño de una Agenda Binacional de Desarrollo.

Este libro se terminó de
imprimir en enero de 2013
en la imprenta Gráficas V&M
Quito-Ecuador